

Små fisk i en stor dam

Hva gjør norske fylkeskommuner i Europa?

Jørgen Sande Lysa



Masteroppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2009

Forord

Det å skrive en masteroppgave er på mange måter en svært ensom prosess. Prosjektet som skal gjennomføres er ditt, og bare ditt. Det er til syvende og sist kun deg selv du kan stole på, din egen kapasitet som er avgjørende og dine egne evner som bestemmer resultatet. For å lindre denne ensomheten man avhengig av å omgi seg med de riktige menneskene. Der har jeg vært meget heldig! Så derfor, takk til alle som gjorde dagene på Blindern overlevbare. Takk til alle på 901, ingen nevnt, ingen glemte. Uten dere hadde denne oppgaven ikke vært! Takk til mamma, pappa, bror og bestemor, som alltid var tilgjengelige for en prat på telefon de sene kveldstimer på trikken hjem, og ellers uvurderlig støtte når alt var som mørkest.

Takk ikke minst til min utrolige veileder Harald Baldersheim. Jeg benyttet meg slett ikke nok av din visdom. Takk for tålmodigheten, de gode diskusjonene og ikke minst for at du stilte opp helt til det siste. Denne oppgaven yter deg ikke rettferdighet. Sånn blir det ofte når oppgavens potensial overgår studentens.

Følgelig er forfatteren alene ansvarlig for feilene i denne oppgaven.

Jørgen Sande Lysa

Oslo 22. mai 2009

Innhold

FORORD	3
INNHold	5
FIGURER OG TABELLER	8
1. SMÅ FISK I EN STOR DAM. HVA GJØR NORSKE FYLKESKOMMUNER I EUROPA? 10	
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	10
1.2 PLAN FOR OPPGAVEN	12
1.3 EUROPEISK INTEGRASJON, STRUKTURFONDENES OG REGIONKOMMITEENS ROLLE	13
1.4 TELEMARK OG AUST- AGDER, ET NORGE I MINIATYR.....	19
2. TEORI.....	21
2.1 REGIONER OG INTERNASJONALT ENGASJEMENT.....	21
2.2 NEO- FUNKSJONALISME; EN UTDYPING	23
2.3 INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVER	30
3. METODE	32
3.1 BREDDE OG DYBDEDIMENSJONEN	33
3.2 DE UAVHENGIGE VARIABLENE OG HYPOTESENE	38
3.3 KOMPARATIV CASE- METODEN: KAN TELEMARK OG AUST- AGDER SAMMENLIKNES?	43
4. DE TO FYLKESKOMMUNENES INTERNASJONALE ENGASJEMENT	45
4.1 TELEMARK OG DET INTERNASJONALE ENGASJEMENTET; HVA SKJEDDE FØR ÅR 2000	45
4.2 VEIEN VIDERE ETTER 2000; KONSOLIDERING OG POLITISK VILJE	47
4.3 TELEMARKS VENNSKAPSSAMARBEID	48
4.4 TELEMARKS DELTAGELSE I INTERNASJONALE ORGANISASJONER.....	49
4.5 PROSJEKTER ETTER TEMA	52
4.5.1 “Infrastruktur”	52

4.5.2	<i>“Landbruk- kulturlandskap”</i>	53
4.5.3	<i>“Arenaer- erfaringsutveksling”</i>	55
4.5.4	<i>“Innovasjon/næringsutvikling”</i>	59
4.5.5	<i>“Utdanning”</i>	60
4.6	OPPSUMMERING AV TELEMARKS INTERNASJONALE ARBEID	61
4.7	AUST- AGDER I VERDEN: VENNSKAP OG SOLIDARITET	65
4.8	AUST- AGDERS VENNSKAPSSAMARBEID	66
4.9	AUST- AGDERS DELTAGELSE I ORGANISASJONER	68
4.10	70
4.10.1	<i>“Arenaer- erfaringsutveksling”</i>	70
4.10.2	<i>“Infrastruktur”</i>	71
4.10.3	<i>“Miljø”</i>	71
4.10.4	<i>“Innovasjon/næringsutvikling”</i>	72
4.10.5	<i>Aust- Agder og skole- og utdanningssektoren</i>	73
4.11	OPPSUMMERING AV AUST- AGDERS INTERNASJONALE ARBEID	73
4.12	OPPSUMMERING OG SAMMENLIKNING AV FYLKESKOMMUNENES INTERNASJONALE ENGASJEMENT 75	
5.	ANALYSE	78
5.1	RESSURSER	78
5.2	PROBLEMSTILLINGER	84
5.3	PLANER/STRATEGIER	98
5.4	LEDERSKAP/ILDSJEL	106
6.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	110
	KILDELISTE	117
	VEDLEGG	125

Figurer og tabeller

Figur 3.1: Dybde og breddedimensjon	35
Tabell 3.1 Oversikt over roller og engasjementstyper	38
Figur 3.2 Analysemodell.....	42
Tabell 4.1 Roller og engasjementstyper Telemark	61
Tabell 4.2 Roller og engasjementstyper Aust- Agder	73
Tabell 1 Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter.....	81
Tabell 5.2 Frie inntekter per innbygger	83
Tabell 5.3 Sysselsatte 15-74 år i alt og i utvalgte næringer, i 1000 og % Telemark ..	86
Tabell 5.4 Sysselsatte 15-74 år i alt og i utvalgte næringer, i 1000 og % Aust- Agder	87
Tabell 5.5 Arbeidsledige av arbeidsstyrken 15-74 år, 1000 og %	89
Figur 5.1 Telemark fylkeskommunes internasjonale arbeidsmodell	102

1. Små fisk i en stor dam. Hva gjør norske fylkeskommuner i Europa?

I et Europa som lenge var styrt av sterke nasjonalstater har det det siste halve århundre vokst frem en ny utvikling der regioner får en viktigere rolle. Det har blitt lansert mange teorier om hva som kan forklare denne utviklingen, og i hvilken retning den tar Europa. To perspektiver som brukes på utviklingen er regionalisme og regionalisering (se bl.a Harvie 1994). Regionalisering refererer til en utvikling der prosessen styres ”top-down” fra sentrale myndigheter som nasjonalstater og til en viss grad EU, mens regionalisme tar utgangspunktet i at prosessen i større grad styres av regionene selv. At det finnes en prosess er det uansett stor enighet om. Spørsmålet er om prosessen styrer mot en ”Europa av regioner” eller et ”Europa med regioner”. Til nå har ingen forskning kunne gi et tydelig svar.

Denne oppgaven har heller ikke til hensikt å forsøke å svare på dette spørsmålet. Den anerkjenner at temaet er komplekst fordi hver region vil ha sin unike historie, kultur og motiver som vanskelig vil kunne gi noe entydig svar. Når den allikevel beveger seg inn mot et slikt tematisk område, er det for å forsøke å belyse det som skjer i de litt mindre regionene i det ikke så alt for godt integrerte Norge. For mens diskusjonene raser om løsrivelse og økt autonomi til tunge regioner som Baskerland, Flandern, Katalonia og Bretagne, har også norske fylkeskommuner sneket seg inn på den europeiske og internasjonale politiske scenen. Denne oppgaven er en historie om to slike fylker.

1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne oppgaven er norske fylkeskommuners internasjonale engasjement. Engasjementet er bredt definert og favner alt fra vennskapsavtaler med andre regioner, deltagelse i større regionale organisasjoner til hvordan fylkeskommunen evner å mobilisere andre nivåer og institusjoner innenfor fylket. Også deltagelse i prosjekter der en eller flere av de andre deltagerne er regioner utenfor Norges grenser er tatt med. Dette er særlig relevant i henhold til deltagelse i Interreg- prosjekter.

Tidligere forskning (se bl.a Baldersheim m.fl 2001) har vist at de fleste norske fylkeskommuner på 2000- tallet har en eller flere internasjonale tilknytninger. Men det internasjonale engasjementet varierer kraftig fra fylke til fylke. Denne oppgaven vil forsøke å forklare tre elementer ved det internasjonale engasjementet: Hvorfor har fylkeskommuner et internasjonalt engasjement? Hvordan ser det internasjonale engasjementet til fylkeskommunene ut? Hva kan forklare forskjeller i fylkeskommunenes internasjonale engasjement? Hvorfor internasjonalt engasjement er en søken etter motiver fylkeskommunene har for å etablere seg på den internasjonale arenaen. Hvordan det internasjonale engasjementet ser ut er en beskrivelse av hvilke typer aktivitet de to fylkeskommunene bedriver på den internasjonale arenaen. Dette inkluderer hvilke former for samarbeid fylkeskommunene har, hvilke organisasjoner de er medlemmer av, og hvilke tematiske områder det drives prosjekter på. Hva forklarer forskjellene er et forsøk på å forklare hvorfor det er ulikheter i hvor stort engasjement fylkeskommunene har internasjonalt. Kan det være slik at de store europeiske regionale prosessene virker forskjellig på selv små og egalitære regioner som norske fylkeskommuner? Eller må man ta utgangspunkt i andre forklaringsmodeller for å finne ut hva som gjør at enkelte fylker er mer engasjerte internasjonalt enn andre? Kan forklaringen finnes helt nede på individnivå? Denne oppgavens problemstillinger blir dermed *"Hva er de to fylkeskommunenes motiver for internasjonalt engasjement?"*, *"Hvordan skiller de to fylkeskommunenes internasjonale engasjement seg fra hverandre?"* og *"Hvilke faktorer kan forklare forskjellene mellom to fylkers internasjonale engasjement?"*

Teoretisk vil jeg trekke linjer til den regionalisering- og/eller regionalismeprosessen som dominerer i Europa, men jeg vil også forsøke å finne det unike ved fylkeskommuner der teoriene blir for store og omfattende, og forsøke å forklare variasjon innenfor regioner fra samme land, ikke mellom land. Inspirasjonen til en slik oppgave kommer i stor grad fra forfatterens egne erfaringer fra fylkeskommunalt arbeid i fylkeskommunen, samt en undring, bygget på svært begrensede observasjoner, over hvorfor enkelte fylkeskommunale ansatte synes å ha flere reiser til Brussel enn hva den norske utenriksministeren har.

1.2 Plan for oppgaven

Denne oppgaven vil grovt sett kunne deles opp i seks deler. I første delen vil jeg gjøre dypere rede for det teoretiske området oppgaven vil ta for seg. Teorien vil ha en traktform, der det først redegjøres for noen teorier rundt europeisk integrasjon generelt, deretter regionalisering- og regionalismeteorier som gjør seg gjeldende på europeisk nivå, og til slutt noen generelle regionale utviklingsteorier. Jeg vil også utfylle dette med enkelte teorier rundt beslutningstagning og lederskap, som jeg tror kan kaste nytt lys over mikroprosessene i fylkeskommunenes arbeid frem mot og med det internasjonale engasjementet. I denne delen vil jeg også klargjøre enkelte nøkkelpbegreper i oppgaven.

Etter den teoretiske redegjørelsen vil jeg redegjøre for bruk av metode for å peke på muligheter og problemer jeg kan møte på i mitt forsøk på å besvare problemstillingen. Denne diskusjonen vil inneholde en vurdering av valg av case og datakilder, samt hvordan designet er egnet til å gi gode svar på mine problemstillinger. Jeg vil i denne delen presentere den avhengige variabelen og de uavhengige variablene jeg mener er relevante å bruke i en analysemodell som besvarer problemstillingen. På bakgrunn av disse variablene vil jeg utlede hypoteser om sammenhengen mellom den avhengige og de uavhengige variablene, for så å diskutere hvordan mitt design og mine datakilder evner å besvare disse. Dette vil være oppgavens reliabilitet og validitetsdiskusjon.

I den neste delen vil jeg bruke forskningsdesignet til først å utelukke fra undersøkelsen de variablene jeg ikke ønsker å forfølge videre i oppgaven. Dette vil gjøres i form av en sammenlikning av de to casene på noen geografiske og demografiske variabler, slik at jeg sikrer minst mulig feilmålinger i de variablene jeg tar med meg videre. Denne diskusjonen vil i liten grad ta for seg teoretisk baserte variabler, men heller fokusere på mer på å eliminere andre mulige, bakenforliggende variabler.

Etter dette kommer delen hvor jeg tester casenes verdi på den avhengige variabelen, internasjonalt engasjement. Dette vil gjøres på to dimensjoner, en bredde- og en

dybdedimensjon. Tidligere oppgaver har gjort dette på andre caser (se Barrabés 1998), men mine dimensjoner vil skille seg noe fra hennes. Jeg vil også fokusere på den tematiske spredningen, men ikke fullt så mye på den geografiske. Jeg vil også fokusere på rollene som fylkeskommunene innehar, noe som innebærer kontaktform (Barrabés 1998), men som forsøker å gå enda litt dypere ved å se på hvorvidt fylkeskommunene inntar lederposisjoner i internasjonale prosjekter og organisasjoner. På denne måten ønsker jeg å ”luke ut” de engasjementene der fylkeskommunen er passive partnere. Rollene er delvis inspirert av teorier rundt offentlige myndigheters rolle i velferdsproduksjon, da særlig en artikkel av Ole P. Kristensen (1984), men er modifisert for å fange opp enkelte aspekter som faller utenfor når teorien strekkes ut til mer generelle engasjement. Grunnen til dette er at jeg ønsker å gi et litt mer nyansert bilde av dybdedimensjonen. Til slutt i denne delen vil jeg sammenlikne verdien jeg gir de to ulike casene, og diskutere hvordan dette gir premissene for den videre analysen.

Den påfølgende delen er analysedelen, hvor jeg sammenlikner de to casenes verdi på de uavhengige variablene. Fremgangsmåten vil være å fortløpende sammenlikne de to casene under hver av variablene. Dette vil tydeliggjøre forskjellene og likhetene mellom de to casene bedre enn om analysen hadde tatt utgangspunktet i casene, slik de to foregående delene. Analysen vil gjøre at jeg står igjen med noen variabler som står sterkere enn andre i henhold til de hypotesene jeg legger til grunn. Jeg vil derfor avslutte med å trekke sammen og kommentere de sentrale funnene, og ta en kort diskusjon på hvordan oppgaven bidrar i forskningen, og hva som står ubesvart igjen, som kan være interessant for videre forskning.

1.3 Europeisk integrasjon, strukturfondenes og Regionkommiteens rolle

Den Europeiske Union har hatt mye å si for hvordan europeiske regioner har funnet sin plass i systemet på overnasjonalt nivå. Slik har, som tidligere nevnt, integrasjonen fått en tosidighet, hvor kravet fra regionene går sammen med EUs ønske om å utvikle det regionale nivået. Situasjonen som da oppstår er at selv regioner som i

utgangspunktet var uten internasjonale, og da spesielt europeiske ambisjoner, også blir trukket inn i integrasjonen, om ikke mot sin vilje så uten nødvendigvis å ha en klar strategi eller politisk målsetting. De to sentrale strukturene som EU har bygget opp er Regionkomiteen (Committee of the Regions) og Strukturfondene.

Økonomisk politikk og verktøy som tar for seg ubalanse på det økonomiske og sosiale planet mellom europeiske samfunn har eksistert siden begynnelsen av den europeiske integrasjonen, men først i 1986 kom det, med "Single European Act", et juridisk grunnlag for en mer integrert utjevningsspolitikk. Når det kommer til regionalpolitikk ble dette satt på agendaen alt i 1965, etterfulgt av opprettelsen av generaldirektoratet for regional politikk i 1968. I 1975 kom European Regional Development Fund (ERDF), som sammen med European Social Fund (ESF, siden 1958) og European Cohesion Fund (ECF, siden 1992) utgjør de tre strukturfondene. I den første tiden finansierte ERDF kun nasjonale prosjekter, predeterminert av nasjonalstatene. Verken den regionale eller den europeiske innflytelsen var særlig stor. Med fondenes økende økonomiske rammer kom også behovet for sterkere kontroll fra sentrale EU organer og regionene som skulle nyte godt av pengene. I 1988 bestemte Kommisjonen seg for å gi strukturfondene muligheten til å disponere ECU 64 milliarder i perioden fra 1989-93. Dette var en dobling av ressursene fra perioden før. I 1988 bestemte også Rådet seg for å integrere strukturfondene inn under paraplyen utjevningsspolitikk, og med denne reformen kom prinsippene om at fondene skulle fokusere på de fattigste regionene som lå etter i utviklingen, "multi-annual programming", strategiske investeringer og sterkere involvering av lokale og regionale partnere. I Maastricht i 1992, med vedtaket av Maastrichttraktaten, kom et nytt finansielt instrument, Utjevningssfondet, og den nye institusjonen Committee of the Regions (Regionkomiteen), i tillegg til subsidiaritetsprinsippet. Det ble også bestemt at EUC 168 milliarder skulle settes av til strukturfondene. Dette var nok en dobling av ressursene fra perioden før, og fondene disponerte nå en tredjedel av EUs budsjett. Strukturfondene har lenge vært styrt av tre mål. Konvergensmålet, som dekker regioner med under 75% av gjennomsnittlig brutto nasjonalprodukt per innbygger for EU, og har som målsetning å styrke den økonomiske utviklingen i disse

regionene. Dette finansieres gjennom alle de tre strukturfondene, ERFD, ESF og Utjevningsfondet, og ble tidligere kalt mål 1. Mål 2 heter nå Regional Competitiveness and Employment Objective (RCE), og dekker alle de europeiske regionene, bortsett fra de som alt dekkes av konvergenzmålet. Regionene som faller inn under REC får finansiering fra ERDF og ESF. Det siste målet, tidligere mål 3, er Territorial Cooperation Objective. Målet bygger på Interreg- initiativene fra tidligere, og har som mål å fremme samarbeid mellom europeiske regioner. Målet er delt inn i tre underområder: grenseoverskridende samarbeid, trans- nasjonalt samarbeid og interregionalt samarbeid.

(Regional Policy – Inforegio:

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm)

Med utvidelsen i mai 2004 kom en stor utfordring for EU og utjevningspolitikken. Med de ti nye landene økte befolkningen i EU med 10%, mens brutto nasjonalprodukt for unionen kun økte med 5%. De nye medlemmenes territorier falt nesten uten unntak inn under gamle mål 1, og kvalifiserte dermed for den høyeste andelen støtte fra strukturfondene. Budsjettet for utjevning ble økt til 213 milliarder euro i perioden 2000-2006 for de opprinnelige 15 medlemsstatene, mens 22 milliarder ble gjort tilgjengelig for de nye medlemsstatene i en periode fra 2004-06. Med Lisboa- strategien ble det vedtatt at det i fremtiden skulle legges mer vekt på vekst, sysselsetting og innovasjon i den regionale utviklingspolitikken. Dette var også gjennomgangsmelodien i mer og mer av EUs politikk. Dette markerte også starten for et paradigmeskifte for utjevningspolitikken. Dagens EU er en organisasjon med enorme forskjeller mellom medlemslandene, men enda større forskjeller mellom regionene. De økonomiske og sosiale kløftene har blitt enda dypere etter utvidelsen. Den rikeste regionen i EU er i dag indre London, men en inntekt på over 290% av gjennomsnittet for EUs innbyggere, mens den fattigste regionen er Nord- Øst i Romania, der inntekt per innbygger er på 23% av unionens gjennomsnitt. I desember 2005 vedtok Europarådet å øke ressursene til strukturfondene til 347 milliarder euro, hvor 81,5% er satt av til å bruke på mål 1- regioner. 436 programmer, som dekker alle EUs regioner og medlemsland, var vedtatt ved utgangen av 2007. Som en følge

av en radikal endring er nå 25% av ressursene satt av til forskning og innovasjon, mens 30% er satt av til miljøvennlig infrastruktur og bekjempelse av klimaendringer.

(Regional Policy – Inforegio:

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm)

Med så store ressurser å hente, med stadig økning av støtte- og prosjektmidler tilgjengelig, er det ikke rart at flere regioner har ønsket seg inn på den internasjonale arenaen. Som redegjørelsen viser er det helt klart de fattigste regionene som nyter best av midlene. For en region å mobilisere ressurser nok til en prosjektsøknad kan det ligge en stor gevinst. For norske fylker, som ikke har direkte tilgang på midlene fordi Norge ikke er medlem av EU og dermed ikke vurderes inn under noen av målene, har betydningen av de to første målene vært minimal. Det tredje målet er mer spesielt, fordi støtten tildeles på prosjektbasis og ikke etter eksplisitte geografiske kriterier. Interreg- programmene har hatt stor betydning for hvordan de norske regionene har blitt dratt inn på det europeiske nivået. Norske regioner kan ikke sende inn egne prosjekter, men kan delta som partnere i prosjekter foreslått av regioner som tilhører medlemsland. Dette gjør at norske regioner har en ekstra utfordring når det kommer til å finne partnere.

Regionkomiteen ble opprettet i 1994, for å ta for seg to utfordringer: for det første ble rundt 3/4 av EUs lovgivning og politikk implementert på lokalt eller regionalt nivå. Det var derfor nødvendig å gi regionene representanter som kunne hevde deres interesser i utviklingen av nye lover og ny politikk. Det andre var en bekymring over at utviklingen i EU raste fra nasjonale og regionale offentlige institusjoner. Ved å involvere medlemslandenes regionale nivå, definert som det politisk valgte nivået nærmest folket, ønsket EU å lukke dette økende gapet i utviklingen.

EUs traktater forplikter Kommisjonen og Rådet til å konsultere Regionkomiteen når nye forslag blir lagt frem som har en innvirkning på lokalt eller regionalt plan.

Maastrichttraktaten beskriver fem områder der dette er relevant: økonomisk og sosial utjevning, trans- europeiske infrastrukturnettverk, helse, utdanning og kultur. Siden la Amsterdamtraktaten til fem nye områder: arbeidslivspolitik, sosialpolitikk, miljø,

yrkesmessig opplæring og transport, noe som gjør at Regionkomiteen nå er involvert i stort sett alt EU foretar seg. Kommisjonen, rådet og det Europeiske parlamentet kan også rådføre seg med Regionkomiteen der de ser at et forslag har lokale eller regionale implikasjoner. Regionkomiteen kan utforme sin egen politikk og politiske innstillinger på eget initiativ, og kan med dette sette saker og områder på EUs agenda. Dette gir komiteen en rolle ut over det å være et rådgivende organ.

Det er tre prinsipper som ligger til grunn for Regionkomiteens arbeid:

- subsidiaritetsprinsippet, som slår fast at EU ikke skal påta seg oppgaver som kan løses bedre på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå, og at beslutninger må tas på det nivået som er nærmest innbyggerne
- Nærhetsprinsippet, som sier at alle nivåer av staten må ta sikte på å være så nære innbyggerne som mulig. Dette legger særlig vekt på gjennomsiktighet og åpenhet rundt ledelse og beslutningsprosess, slik at innbyggerne vet hvem som bestemmer og hvordan de kan få sin stemme hørt.
- Partnerskapsprinsippet sier som at alle nivåer av administrasjonen må jobbe sammen, og at alle er like uvurderlige og at alle må involveres i en beslutningsprosess.

Regionkomiteen har 344 medlemmer. Disse blir utpekt av rådet på bakgrunn av forslag fra medlemsstatene. Termen er på fire år. Medlemsstatene velger sin delegasjon på ulik måte, men delegasjonen må reflektere den politiske, geografiske og regionale/lokale balansen i hjemstaten. Alle medlemmer skal være valgte medlemmer eller inneha nøkkelposisjoner i den lokale eller regionale administrasjonen i den regionen de representerer. Det er de store europeiske landene som har flest medlemmer. Frankrike, Tyskland, Italia og Storbritannia har 24 medlemmer. Deretter følger Spania og Polen med 21. De nordiske landene, Danmark, Finland og Sverige har henholdsvis ni, ni og tolv medlemmer. Komiteen organiserer sitt arbeid gjennom seks faglige kommisjoner, som har som oppgave å gjennomgå forslagene der Regionkomiteen blir konsultert, og utarbeide et utkast til en innstilling

om hvor Komiteen er enig med den Europeiske Kommisjonens forslag, og hvor den ønsker endringer. Dette utkastet blir tatt opp i en av Komiteens plenumsesjoner, og dersom et flertall stemmer for blir utkastet videresendt til Kommisjonen, Rådet og Parlamentet som Regionkomiteens offisielle policy. Regionkomiteen adopterer også resolusjoner på tematiske politikkområder.

Da Regionkomiteen ble vedtatt var det store forventninger til hva den kunne utrette, og mange av regionene som kvalifiserte til deltagelse omtalte også initiativet i svært positive termer. Med en slik komité var det ikke lenger bare mulig å delta i europeisk politikkutvikling og lovgivning, det var nødvendig. Slik dro Regionkomiteens arbeid inn regioner som tidligere ikke hadde vært aktive på det europeiske nivået.

Regionkomiteen er ikke uten skeptikere. Thomas Christensen (1996) gjør opp status for arbeidet et par år etter at komiteens arbeid ble satt i gang. Han mener noe av arbeidet har blitt hindret og at resultatene da ikke sto helt i stil med de målsetningene komiteen ønsket å nå. Han diskuterer dette i lys av fem konfliktlinjer som han mener kan utgjøre problemer: (1) lokale mot regionale representanter; (2) venstre mot høyreorientert partipolitikk; (3) urbane/industrielle regioner mot perifere regioner; (4) ”executive” regionalisme mot ”deliberative” regionalisme; (5) sør mot nord-motsetninger mellom regionene. Frykten var at disse konfliktlinjene skulle føre til at EU som organ, i stede for å få styrket sin legitimitet og kontakt med medlemslandenes innbyggere, heller ville føre til at unionen ble ytterligere splittet og fragmentert. Regionkomiteen ville da, i stede for å bli et verktøy for bedre implisering av EUs politikk og bestemmelser, ende opp som sand i maskineriet. Christensen konkluderer med at komiteen så langt har blitt et verken/ eller. De mest kritiske røstene har ikke fått rett i sin frykt for at Regionkomiteen ville utvikle seg til et organ der regionale interesser ville kunne omgå nasjonalstatene, eller hvor EUs politikk er blitt ytterligere slitt i stykker av motstridene interesser og konflikter. Komiteen har heller ikke fått den rollen mange ønsket at den skulle få, og innflytelsen var variabel. Christensen peker blant annet på at det var et stort spenn i tyngden på representantene de respektive landene nominerte til deltagelse i Regionkomiteen, og den regionale tradisjonen disse hadde med seg fra sine hjemstater. I land der

regionene hadde stor innflytelse nasjonalt, som Spania, Tyskland og Belgia, kom representantene med en annen forståelse av hva komiteen skulle bestemme og hvordan beslutningene skulle tas. Fordi Regionkomiteen ikke ble en så sterk organisasjon som enkelte hadde sett for seg, og fordi ulike institusjonelle tradisjoner skapte konflikt over de institusjonelle ordningene og reglene for komiteen, mistet etter hvert de tyngre aktørene interessen. Med dette forsvant mye av erfaringen med utvikling av politikk på europeisk nivå ut av systemet. Aktørene med flere verv eller liten tid nedprioriterte Regionkomiteen. Motløsheten ble i så måte forsterket av at de sterke regionene, som i utgangspunktet hadde presset på for en regional organisasjon, nå tapte flere voteringer fordi deres representanter ikke var til stede under avstemningen (ibid).

Denne korte diskusjonen har vist hvordan EU og Regionkomiteen har spilt en avgjørende rolle i å bringe regionale aktører opp på det europeiske nivå. Selv om, da Christensen skrev sin artikkel, ikke alle mål var nådd og komiteen fortsatt lette etter sin plass, var flere regioner trukket inn på den nye arenaen. En arena der de kunne hevde sine interesser, og som ikke nødvendigvis ble styrt av de mektigste aktørene. Strukturfondene representerer en ytterligere konkretisering av den regionale politikken innenfor EU, og har vokst seg til å bli et av unionens desidert største og mest ressurskrevende områder.

1.4 Telemark og Aust- Agder, et Norge i miniatyr

Telemark er, som tidligere nevnt, et svært sammensatt fylke rent topografisk. Fylket har høye fjell, dype daler og en lang kystlinje. Navnet Telemark fikk fylket først i 1919, da det ble endret fra Bratsberg Amt. Demografisk er Telemark også svært sammensatt. Fylkets sentrum er Grenlandsområdet, med Skien og Porsgrunns som de to største byene, og som også er egne kommuner. De resterende 16 kommunene består i all hovedsak av mindre bygder. Felles for fylket er at byene og bygdene i stor grad er bygget opp rundt industri (telemark-fk.no).

Folk begynte å bosette seg i Aust-Agder for 10.000 år siden, da isen fra istida hadde begynt å forsvinne fra kystpartiene. På slutten av 1500-tallet skjedde det en stor befolkningsvekst da tømmerekspert, jernverksproduksjon og skipsfart startet for fullt. I de neste 200 årene vokste tettstedene Risør, Tvedestrand, Arendal, Grimstad og Lillesand frem til å bli de tettstedene der flest folk bosatte seg. Navnet Agder har grunnbetydningen "utstikker" (aa-f.kommune.no).

2. Teori

I dette kapittelet vil jeg redegjøre dypere for den teorien jeg bruker, og som ligger til grunn for mine variabler. Problemstillingen er tredelt, der den første delen forsøker å finne motiver for hvorfor fylkeskommuner engasjerer seg internasjonalt, den andre delen beskriver det internasjonale engasjementet og den tredje delen forsøker å forklare hva som er grunnen til eventuelle forskjeller i fylkeskommunenes internasjonale engasjement. Jeg vil først begynne med å avklare enkelte nøkkelbegreper.

2.1 Regioner og internasjonalt engasjement

Før en tar for seg regional teori er en først nødt til å forklare hva man mener med en region. Uttrykket blir brukt i flere sammenhenger og om enheter med til dels svært ulike kjennetegn. En region er først og fremst en geografisk enhet, men innenfor denne kan det romme svært mange forskjellige funksjonelle prosesser. Det er også et institusjonalisert system, enten i form av et regionalt politisk eller administrativt nivå, eller som et sett av institusjoner som opererer innefor et territorium (Keating 1997: 383). Christopher Harvie (1994: 5-6) trekker frem tre historiske prosesser som beskriver fremveksten av administrativt og politisk integrerte regioner innenfor en nasjonalstat: en by- region som vokser frem gjennom urbanisering, en kulturell region som bærer i en feller politisk og kulturell historie og som kjemper for autonomi eller uavhengighet, og en industriell region med bakgrunn i sterk økonomisk vekst. Men selv ikke disse teoriene fanger opp alle typer regioner, fordi hver region er unik med sin egen historie og sin egen kulturelle oppfatning. Dette vil likevel gi en inngang til å forstå definisjonene av en fylkeskommune som region. Fylkene i Norge kjennetegnes som regioner av at de er et resultat av urbanisering og økonomisk utvikling. En kan argumentere for at fylkene har tydelige egenarter når det kommer til kultur og identitet, noe som kan resultere i spenninger mellom fylke og stat, og mellom fylkene. Men denne gnisningen har i liten grad med ønske om løsrivelse. De fleste tvistene er av praktisk- økonomisk art eller dreier seg om oppgavefordelingen mellom

stat, fylke og kommune. Dette er felles for de fleste av fylkeskommunene. Fylkene i Norge er alle godt integrert i det politiske og administrative systemet. De er politisk likt bygget opp, mens det forekommer variasjoner i administrasjonen. Fylkene har også omtrentlig den samme historien, noe som er et resultat av at de har vokst frem under samme nasjonalstat. Dermed ender jeg på en definisjon der fylkene opptrer som regioner i det at de har klart geografiske avgrensede områder, og at de har egne politiske og administrative enheter på nivået mellom kommune og stat. Som aktør opptrer regionen som fylkeskommunen, som da refererer til nettopp denne politiske og administrative enheten. Jeg vil i metodedelen redegjøre videre for de fordelene sammenlikning av to fylkeskommuner gir.

Et annet sentralt begrep i oppgaven er internasjonalt engasjement. Dette begrepet er mer intuitivt, men krever likevel en klarere definisjon. Det internasjonale aspektet handler om de andre deltagerne i engasjementene. Der en eller flere av de andre regionene som deltar i engasjementet ligger utenfor Norges grenser, klassifiseres engasjementet i denne oppgaven som internasjonalt. Et engasjement er i denne oppgaven definert svært bredt. Det favner alt fra deltagelse i prosjekter til medlemskap i større organisasjoner. For at det skal komme med i oppgaven, er *fylkeskommunen* nødt til å ha en rolle. Det vil si at internasjonale koblinger mellom bedrifter eller utdanningsinstitusjoner ikke kommer med, med mindre fylkeskommunen har eller har hatt en rolle. Det er også et mål å fange opp kun aktivt engasjement. Dersom fylkeskommunen skulle være kun et passivt medlem i en organisasjon, vil ikke dette bli viet stor oppmerksomhet. Dermed blir definisjonen av et engasjement ”et samarbeid, prosjekt eller en organisasjon der fylkeskommunen har eller har hatt en aktiv rolle”. Internasjonalt engasjement blir dermed ”Et samarbeid, prosjekt eller en organisasjon der en eller flere deltagerregioner ligger utenfor Norges grenser, og der fylkeskommunen har eller har hatt en aktiv rolle”. En slik definisjon er godt egnet til å fange opp fylkeskommunen som aktør.

2.2 Neo- funksjonalisme; en utdyping

Studier av integrasjon mellom stater har gjerne et utgangspunkt i en av tre teorier: neo- rasjonalisme, neo- realisme og neo- funksjonalisme. Etter min mening kan disse teoriene diskuteres også sett i forhold til regional integrasjon, og kan dermed ha en relevans til prosesser som driver fylkeskommunene ut på den internasjonale arenaen, og deres motiver. Oppgaven støtter seg på en neo- funksjonalistisk forståelse av europeisk integrasjon og de prosesser som foregår. Denne teoretiske retningen har vokst frem som en kritikk av neo- rasjonalisme og neo- realisme. Neo- rasjonalismen bygger på en forutsetning om at aktørene er individer, eller eter som kan behandles som individer, med klare preferanser og evnen til å kalkulere kostnader opp mot nytte når de er stilt overfor flere alternativer i en transaksjon. Dermed forventes det at de alltid velger det alternativet som minimerer kostnadene og maksimerer nytten. Det er vanskelig, om ikke umulig, å argumentere for at en nasjonalstat er en enhetlig aktør, og har klart definerte preferanser og interesser. Utgangspunktet for denne oppgave, som er nettopp fremveksten av sterke regioner innenfor nasjonalstater, viser at de europeiske statene bør brytes ned i indre enheter når politiske prosesser skal studeres.

Neo- realisme er godt kjent for antagelsen om at det internasjonale politiske systemet i stor grad er et anarki uten større mulighet for enighet om maktfordeling eller utvikling av et overnasjonalt organ med bindende makt over alle medlemmene. I følge Marks (m.fl 1996: 3) åpner neo- realisme for samarbeid, men bare hvis aktørene ser det som en mulighet til å fremme eller beskytte sine interesser eller posisjon i det interstatlige systemet. I et slikt perspektiv ville EU aldri utviklet seg til en organisasjon som gikk ut over eller har mulighet til å tilsidesette nasjonal autoritet. Fremveksten av sterke regioner i dette teoretiske perspektivet ville vært mer fragmentert og preget av sterkere konkurranse. Eventuelle samarbeid ville i større grad bestå av få sterke og mange svake regioner, slik at de sterke regionene ikke ville føle sin posisjon truet. Samarbeidene vi finner i dag er i større grad mellom jevnbyrdige regioner.

Neo- funksjonalismen tar for seg flere av forutsetningene neo- rasjonalisme og neo- realisme har, og forsøker å besvare dem. Som tidligere nevnt peker denne teorien på at det er flere aktører også innenfor nasjonalstatene som gjør seg gjeldende på den internasjonale arenaen. Når en stat binder seg til avtaler eller tilslutter seg samarbeider eller organisasjoner, reflekterer dette et temporært equilibrium av interessene til flere aktører, ikke bare delt etter organisatoriske enheter, men også klasser, sektorer, partier, sosiale bevegelser og etniske grupper (Marks m.fl 1996: 5). Idealisme har ingen stor plass i neo- funksjonalismen, det er heller interesser som er drivkraften i integreringen og dermed søken etter samarbeidspartnere. Et viktig poeng er at disse interessene ikke er konstante gjennom hele prosessen, men at aktørene, gjennom erfaringer de gjør seg i prosessen samt fra tidligere samarbeider kan endre preferanser og skape nye idealer og identitet (ibid). I prosessens oppstart er det vanlig å starte samarbeid på de områdene som er minst kontroversielle, fordi disse er enklest å enes om. Gitt hvordan disse områdene henger sammen med andre, og de erfaringer som gjøres fra det innledende samarbeidet, kan dette føre til krav om tettere samarbeid også på andre saksområder. For internasjonaliseringen av fylkeskommuner kan dette ha relevans for hvordan engasjementet har utviklet seg. Erfaring med internasjonalt arbeid kan gi positive effekter videre, og samarbeid på et område kan føre til samarbeid på andre områder, og deltagelse i organisasjoner vil kunne gi en større internasjonal kontaktflate som gjør integrasjon og samarbeid på flere områder enklere.

Aktørene i prosessen er mange og ytterst forskjellige. Enkelte individer kan også være vanskelige å definere i forhold til de institusjoner de er ment å representere. Etter hvert kan enkeltindivider få store egeninteresser i prosessen og utvikle interesser som ikke lenger representerer institusjonen. Disse kan også gå på tvers av interessene som ble fremmet i utgangspunktet. Dette gjør integrasjonsprosessen enda mer kompleks. Når aktørene enes om formaliteter og regler rundt et samarbeid, er det et resultat av overlappende preferanser heller enn felles strategier. Derfor, når godene og byrdene fordeles innenfor prosessen, vil aktørene ønske ulike endringer i de formelle reglene.

Resultatet av en slik prosess er ikke nødvendigvis bestemt på forhånd av den første avtalen som inngås, og vil heller ikke nødvendigvis bli nevnt i noen av de påfølgende avtalene. Eventuelle resultater må sees på som en del av prosessen. På grunn av alle de uforutsette faktorene, er det mye som kan velte en slik prosess eller endre utfallet (Marks 1996: 6). Neo- funksjonalismen bidrar i så måte til å forklare integrasjonsprosesser, men peker også på mange utfordringer en region står overfor dersom den ønsker å kaste seg ut på den internasjonale arenaen. Dersom regionen fremstår som en lite enhetlig eller ustabil aktør, vil det også være flere som kan hindre eventuelle internasjonaliseringsprosesser. Dette vil kunne være relevant for fylkeskommunene der hvor det internasjonale engasjementet er spredt på flere avdelinger. I så tilfelle kan det være rimelig å anta at prosessene er vanskeligere å koordinere, og dermed er det større sjanse for at resultatene blir mer uklare eller at engasjementet stopper opp.

Gitt et neo- funksjonalistisk utgangspunkt er det også logisk at fylkeskommuner engasjerer seg ut over nasjonale grenser for å posisjonere seg i den økende globale konkurransen. Dette kan relateres til økonomiske behov, hvordan regional og internasjonal kompetanse blandes sammen og influerer hverandre, og i noen tilfeller utfordringer knyttet til etniske og kulturelle konflikter, særlig i grenseområder. Teorien alene vil likevel ikke kunne forklare alt, derfor trenger vi å legge til en politisk dimensjon som bygger på mål og strategier blant regionale aktører, de som har ansvaret for å bygge eller fremme sine regioner (Aldecoa og Keating 1999: i). Keating (1999) trekker frem tre områder der regioner kan sikte mot innflytelse: økonomisk, kulturelt og politisk. Regioner ønsker vekst i økonomien og i arbeidsplasser. Keating argumenterer for at dette kan oppnås gjennom å tiltrekke seg nye næringsdrivende, særlig innenfor kategorien små- og mellomstore bedrifter (SMB). Det kan også lønne seg å øke kompetansen blant de bedriftene som alt har etablert seg lokalt for å åpne for mer eksport og deling av teknologi og forskning, samt legge til rette for samarbeid ut over grensene slik at man øker sannsynligheten for å skape synergieffekter og komplementaritet med andre bedrifter. Slike mål har ført til at enkelte regioner har utviklet tette bånd mellom lokale myndigheter og næringsliv, til en grad man kan kalle neo- korporatistisk. En slik strategi blir gjerne

forsterket av et felles kulturelt grunnlag og et politisk ønske om å sikre effektiv økonomisk kontroll og gi lokale myndigheter sterkere verktøy i den økonomiske verktøykassen. Før ble en slik strategi forbundet med proteksjonisme. Nå er det i større grad en måte å integrere den lokale økonomien i den globale, uten å bli fullstendig dominert av den.

Kulturelle og politiske motiver vil i størst grad gjøre seg gjeldende i større regioner der språk og kultur er ulik fra den nasjonalstaten regionen ligger under, og der det ofte er et mål med høyere grad av autonomi og selvstyre (Keating 1999). Quebec og Catalonia er eksempler på slike regioner, som tar i bruk utdanningsinstitusjoner for å fremme sin regions språk, og søker å utarbeide handelsavtaler som fremmer regionenes tradisjonelle varer. Politiske motiver slik som de forstås av Keating, er ofte mest fremtredende i regioner der majoriteten er av en annen etnisk opprinnelse enn det majoriteten av innbyggerne i nasjonalstaten er. Quebec har for eksempel sterke støttespillere for sine interesser, og dermed tung politisk støtte, fra Frankrike, der de fleste som bor i Quebec stammer fra. I norske fylker er det lite sannsynlig at en finner slike konfliktlinjer, aller minst i mine to caser. Jeg vil derfor ikke forfølge denne delen av teorien med særlig tyngde videre i oppgaven.

Samtidig som sterke indre krefter i regionene har drevet frem integrasjon, har også integrasjonen blitt påvirket av de samarbeidene og organisasjonene som har vokst frem. Dette har bidratt til at integrasjonen har fått et så omfattende potensial og konsekvenser for flere aktører. Særlig EU har tatt tak i og lagt til rette for økt regional innflytelse. Committee of the Regions, som ble etablert ved Maastrichttraktaten, ga regionale og lokale myndigheter en konsulterende rolle, på lik linje med den Økonomiske og Sosiale komité, noe som gir mulighet for innflytelse på både Kommisjonens og Rådets arbeid, samt generelt i saker med spesiell betydning for regionene (Keating 1999: 6). Disse mulighetene for innflytelse er fortsatt begrensede, men representerer likevel en relativt ny struktur som regionene kan benytte seg av. Denne strukturen er også supplert med andre muligheter for å hente ut ressurser fra EU-systemet. Interreg er en samling av flere programmer som deler ut midler til prosjekter drevet av regionale myndigheter. Keating (1999: 10) peker på hvordan

dette representerer en struktur på lavere nivå, hvor aktørene er lokale politiske og næringsdrivende entreprenører som bruker grenseoverskridende samarbeid for å unngå statlig kontroll i sin søken etter finansielle midler fra EU. Gary Marks (1996) peker også på strukturelle forhold når han påpeker at en regions muligheter og begrensninger i forhold til EU er styrt ikke bare av den relative kontaktflaten den gitte regionen har til EU, men også i hvor stor grad EUs institusjoner, så særlig Kommisjonen, er lydhøre overfor innspill på saksområder som har betydning for regionen. Disse to faktorene alene sier ingenting om hvorvidt en region klarer å utnytte sine muligheter. Det som beskrives er de ytre institusjonelle rammene regionen må forholde seg til. Det er regionens indre egenskaper som er avgjørende når det kommer til regionens suksess med å tilvende seg og interagere med de nye omgivelsene (Marks 1996: 103). Det er i slike strukturer enkeltindivider kan ha stor betydning for om engasjementet har suksess eller feiler. Keating (1999: 10) viser til dette for å forklare hvorfor grenseoverskridende samarbeider er bedre utviklet i Europa enn i USA. Samtidig som EU tilrettelegger bedre for disse samarbeidene, er det også en større andel av europeiske politikere som er positive til denne utviklingen. I USA er den regionale konkurransen preget av dypere konfliktlinjer og steilere fronter.

En regions strategi for internasjonalt engasjement blir dermed til når motiver møter de strukturelle mulighetene. Strategien for dette engasjementet, som Keating og Aldecoa (1999) kaller "Paradiplomacy", skiller seg fra statlige strategier, kalt "regulær diplomacy", der arbeidet går ut på å forfølge en definert stats interesse på den internasjonale arenaen. Paradiplomacy er ofte mer spesifikk funksjonell, opportunistisk og eksperimenterende. Et av kjennetegnene er dypere involvering av lokalt sivil samfunn så vel som lokalt næringsliv og privat sektor (Keating 1999: 11). Strategien til de store europeiske regionene blir også påvirket av forholdet til nasjonalstaten. Dette er ikke særlig relevant for denne oppgaven. Fylkeskommunen er godt integrert i det statlige systemet, og konfliktene mellom nasjonale og regionale interesser er sjeldent skarpe på samme måte som en finner andre steder. Dette bunner i at få regioner kan sies å ha separatistiske motiver. Staten bidrar i størst grad ved å

tillegge eller frata fylkeskommunen oppgaver, samt drive en aktiv fordelingspolitikk fylkene i mellom. Dette kan forventes å påvirke en eventuell strategi.

Foreløpig har teoriene tatt for seg elementer som fremmer og forklarer regioners økende interesse og engasjement internasjonalt, men globalisering, økt konkurranse, tilrettelagte strukturer og sterkere press fra regionene selv fører nødvendigvis ikke automatisk til at regioner får økt betydning på den internasjonale arenaen. Regioner vil bare være viktige så lenge de har institusjoner og lederskap som definerer regionale interesser og utvikler og iverksetter politikk som forfølger disse.

Kapasiteten til dette varierer fra region til region (Keating 1999: 14). Regionene bruker også disse nye mulighetene og handlingsrommet på ulike måter. For å undersøke dette ser Hocking (1999) på flere dimensjoner. En viktig dimensjon er graden av involvering. Denne forteller noe om gradens av en regions internasjonale engasjement, hvilken retning engasjementet tar og regionens mulighet for innflytelse. Regionene står som regel ikke fritt til å involvere seg eller utvikle dette engasjementet som de vil. Flere faktorer er med på å sette grenser for dette: byråkratiske ressurser, geografi, posisjon i det politiske klimaet, graden av asymmetri innenfor en føderasjon og yndigheten som er delegert til regionens politiske og administrative organer (Hocking 1999: 25). Også dette teoretiske rammeverket er ment å forklare "større" regionale handlinger, så for norske fylkeskommuner vil noe av teorien bomme, eller ikke kunne bli brukt. På et generelt plan er det likevel to dimensjoner der regionale myndigheters involvering er blitt mer fremtredende de siste årene. Det første er kontinuiteten av engasjementet, noe som reflekteres i den tidligere utnevnte utviklingen av strukturer, både internasjonalt og nasjonalt, hvor regionale interesser kan kanaliseres. Dermed svekkes ideen om at et slikt engasjement er noe eksepsjonelt, uten om det vanlige og episodisk (Hocking 1999: 26). Cohn og Smith (1996 i Hocking 1999) har i en studie av British Columbia argumentert for at regionens internasjonale engasjement har hatt et evolusjonært utviklingsmønster der engasjementet startet ut som inkrementell og i stor grad ad hoc- preget politikk, til en mer rasjonell fase, videre til en strategisk fase før de til slutt finner en fase der

aktørene utvikler en tydelig globalisert politikk. Dette mønsteret er ikke fast, men omskiftelig.

Med en økende involvering internasjonalt har regionene også fått status som mål og kanaler for andre aktørers interesser og innflytelse. Multinasjonale selskaper og non-governmental organizations (NGOs) peiler seg ofte inn mot regionale myndigheter for å utøve sin innflytelse, særlig der hvor regionene har sterk reguleringsmakt (Hocking 1999: 26). Økt innflytelse på den internasjonale arenaen gjør også at det er flere nye aktører regionene må forholde seg og ta hensyn til. En større internasjonal kontaktflate gir nødvendigvis flere reaksjoner på de avgjørelser som tas og bestemmelser som gjøres på dette området. Nye hensyn må tas i saker der konsekvensene av en beslutning går ut over regionens grenser og nasjonale grenser. Dette er helt klart faktorer som er med på å forme et internasjonalt engasjement.

Fortsatt mangler modellen teoretiske begreper for å forklare forskjeller på ”mikro-nivå”, som fylkeskommuner i dette perspektivet må sees på som. Teoriene utleder flere begreper og ideer som lar seg bruke på internasjonalt engasjement i fylkeskommunene. Blant annet forutsetter jeg videre i oppgaven en prosesstankegang der initiativ, mål og strategier, samt utfall, ikke alene er gode nok indikatorer på hva som er forskjellen mellom mine to caser. Særlig kan det være spennende å se på hvorvidt det finnes spill- over effekter, og hvordan enkeltpersoner eller grupper kan ha hatt innflytelse på hvordan de organisasjoner og samarbeid som utgjør det internasjonale engasjementet er blitt fulgt opp. Både ytre og indre prosesser har blitt konseptualisert, men i små regioner som fylkeskommuner kan man, og er det kanskje nødvendig, å se nærmere på indre prosesser, utviklingen av en internasjonal policy. Dersom en forutsetter at flere av de ytre faktorene er like og konstante, relativt sett, for begge casene, kan det være en fordel å ta med institusjonell beslutningsteori for å forsøke å finne om noe inne i selve prosessen kan forklare de ulike utfallene.

2.3 Institusjonelle perspektiver

I "Rediscovering institutions" (1989) beskriver Johan P. Olsen og James G. March flere måter å forstå politikk på. Den klassiske teorien beskriver politikk som en konkurranse mellom rasjonelle aktører. Kjerneideen er at hver aktør entrer politikken med gitte preferanser og ressurser, og at aktørene bruker disse ressursene til å forfølge sine mål basert på preferansene (March og Olsen 1989: 9). Når kollektive avgjørelser tas vil disse da speile et gjennomsnitt av aktørenes ønsker, og vektleggingen vil reflektere styrkeforholdet mellom disse. Politikk kan også forstås som en tilfeldig blanding av faktorer. Denne ideen prøver å ta inn over seg hele det ganske forvirrende bildet som er kollektive avgjørelser, basert på empiriske observasjoner. Disse observasjonene synes å avdekke flere faktorer som spiller inn på en gang: teknologisk utvikling som forstås dårlig av brukerne; allianser, preferanser og persepsjoner som er i endring; løsninger, muligheter, ideer, personer og utfall er mikset sammen uten at det er klare linjer mellom dem, noe som gjør tolkning svært vanskelig og uklar (Kingdon 1984 i March og Olsen 1989: 11). Dette tilsynelatende rotet av faktorer som utgjør beslutningstagning gir opphav om at kollektive avgjørelser best blir beskrevet som et kaos. Det kan hende at en slik oppfatning kommer av utilstrekkelige teoretiske begreper om det som blir forsøkt observert, heller enn fenomenet selv. I teori om handling, følger ofte en konsekvenstankegang. Avvik fra denne tankerekken blir forstyrrende. Systemet blir vanligvis holdt sammen av tanken om at et mål om å oppnå noe fører til handling knyttet til oppnåelse av denne målsetningen, og at handlingens konsekvens i det meste er relatert til intensjonen. Bakgrunnen for "temporal sorting"- modeller er å bytte ut denne konsekvensrekken med en prosess der disse elementene forekommer i en mer tilfeldig orden. I "garbage can models" (Cohen, March and Olsen 1972) finner vi at problemer, løsninger, beslutningstagere og beslutningsmuligheter kommer sammen fordi de tilfeldigvis er tilgjengelige på samme tid. I modellens reneste form antas det at disse fire elementene er uavhengige strømmer som flyter gjennom et system. Et problem eller en løsning kan oppstå på utsiden og innsiden av dette systemet, mens beslutningsdeltagere kommer og går fra prosessen. Beslutningsmuligheter dukker

stadig opp i forbindelse med valg som må tas. Disse hendelsene og aktørene linkes sammen i tid, når de oppstår eller når de faller bort (March og Olsen 1989: 12-13). Det er fire viktige egenskaper ved prosessen som beskrives i garbage can- modellen. Først og fremst er vanlig beslutningstagning ikke hovedsakelig rettet mot problemløsning. Mange beslutninger blir tatt uten at det er knyttet spesifikke problem til dem. Prosessen er svært sensitiv overfor mengde. Når denne mengden/arbeidspresstet øker, er det mindre sannsynlig at beslutningene fører til at problemene blir løst, de tar lengre tid og beslutningstagerne er mindre fokuserte og bytter fra problem til problem oftere. Beslutningstagerne og problemer finner hverandre oftere gjennom beslutningsmuligheter. Et hovedpoeng i modellen er at målsetninger ofte forsvinner i denne beslutningstagningsprosessen. Utfallet trenger tilsynelatende ikke å henge sammen med de intensjonene aktørene hadde da de gikk inn i prosessen (March og Olsen 1989: 13-14). Et slikt teoretisk grunnlag kan være med på å belyse de beslutningsprosesser som fører til mer eller mindre internasjonalt engasjement. Fordi teorien også vektlegger beslutningstagerne og deres flyktighet, åpner det seg en mulighet for å se hvorvidt enkelte individer eller grupper kan gjøre forskjell i oppgavens avhengige variabel.

3. Metode

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for metoden jeg bruker i oppgaven, og forklare hvilke valg jeg gjør og hvorfor. Jeg vil samtidig flette inn en redegjørelse for oppgavens analysemodell, der validiteten av de ulike variablene vil bli diskutert. Oppgavens problemstillinger er fortsatt *"Hva er de to fylkeskommunenes motiver for internasjonalt engasjement?"*, *"Hvordan skiller de to fylkeskommunenes internasjonale engasjement seg fra hverandre?"* og *"Hvilke faktorer kan forklare forskjeller i en fylkeskommunes internasjonale engasjement"*. Jeg har overfor gjort rede for hva jeg mener både med fylkeskommunen som region og hva jeg legger i det internasjonale engasjementet. Jeg anser derfor avhengig variabel til å være valid.

For å svare på disse problemstillingene har jeg valg å bruke komparativ casestudie. Å teste en hypotese i en casestudie er som en detektivhistorie. Målet er å avdekke og beskrive en indisekjede som sannsynliggjør sammenhengen mellom de uavhengige variablene og den uavhengige variabelen. For å sannsynliggjøre denne sammenhengen trengs det gode data. Siden jeg for min uavhengige variabel, internasjonalt engasjement, har som mål å beskrive denne ut over rene kvantitative mål, må jeg i all hovedsak støtte meg på skriftlige kilder for å finne reliable data. For å skape et mest mulig helhetlig bilde av de to fylkeskommunenes internasjonale engasjement ønsker jeg å samle data ikke bare fra fylkeskommunene selv, men også fra prosjektene og organisasjonene som fylkeskommunene deltar i. Slik håper jeg å avdekke dersom det skulle være et missforhold mellom det som vedtas i fylkeskommunene og det arbeidet som faktisk blir gjort på den internasjonale arenaen. De dataene jeg bruker er dermed fylkeskommunale dokumenter, planer og annet informasjonsmateriale, samt dokumenter fra de ulike prosjektene, samarbeidene og organisasjonene, som referater, organisatorisk informasjonsmateriale og lignende. De fleste av disse dataene er tilgjengelige på internett. Dette er en reliabilitetsutfordring, men så lenge dokumentene er hentet fra offisielle sider er det å anta at de er brukbare. Et problem som kan oppstå er et informasjonsetterslep, at informasjonen på nett ikke er oppdatert. Dette vil bli kommentert der det er relevant. Der hvor det foreligger usikkerheter har jeg også mulighet til å kontakte de i

fylkeskommunen som har et ansvar for dette feltet. Intervjuer vil ikke inngå som en hovedkilde, men der hvor det er relevant vil det brukes tilleggsopplysninger fra samtaler jeg har hatt med fylkeskommunalt ansatte involvert i det internasjonale engasjementet.

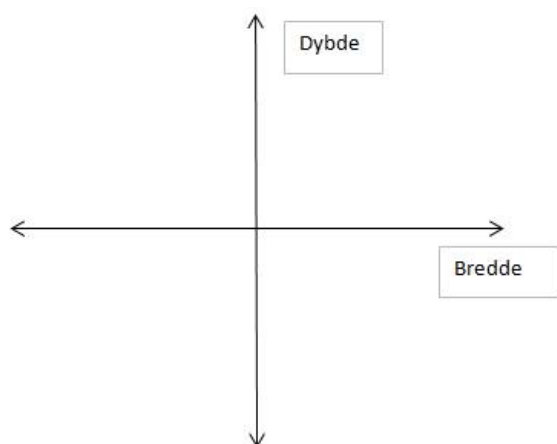
3.1 Bredde og dybde dimensjonen

Oppgaven deler internasjonalt engasjement inn i to dimensjoner: bredde og dybde. Bredde i engasjementet skal måle hvor mange prosjekter, samarbeid og organisasjoner det enkelte fylket deltar i. Oppgaven vil også ta for seg den tematiske spredningen på engasjementet. Et fylke med et stort antall prosjekter, men lite tematisk spredning vil dermed ha en middels verdi på breddedimensjonen. Det samme gjelder dersom fylket har få engasjementer, men stor tematisk spredning. Skulle fylket ha mange prosjekter og stor spredning vil det få høy verdi. Dybde er ment å avdekke hvordan engasjementet blir vektlagt. En annen indikator på dybde er hvor høyt oppe i administrasjonen engasjementet er forankret. Dette måles ved hvilken posisjon de fylkeskommunale ansatte som er involvert i de ulike prosjektene, samarbeidene og organisasjonene har. Jeg ønsker også å ta for meg rollen fylkeskommunen spiller i engasjementet. Tar den ledende roller, eller forholder seg mer passiv. Slik avdekkes også tilfeller der fylkeskommunene eventuelt bare er støttemedlemmer eller passive deltagere. I slike tilfeller vil ikke prosjektet, samarbeidet eller organisasjonen telle med i bredden eller dybden. Dybde dimensjonen vil, i tillegg til å ta utgangspunkt i rolle i aktivitetene, også beskrive i hvor stor grad fylkeskommunene evner å mobilisere andre instanser og administrative nivåer i sitt internasjonale engasjement. Med instanser og administrative nivåer menes kommuner, private og offentlige organisasjoner og institusjoner, frivillige organisasjoner og lignende. Hvis flere av disse instansene er involvert i prosjekter og samarbeid, indikerer dette en dyp forankring av det internasjonale engasjementet.

Ut over klare ledende roller kan fylkeskommunene innta tre ulike roller. Disse rollene er løst basert på Ole P. Kristensens tre roller for det offentlig i produksjon av

offentlige goder, men har blitt tilpasset slik at de bedre passer til min modell. De tre rollene til Kristensen er arrangør, betaler og produsent. Rollen som arrangør innebærer å bestemme hvem som skal produsere, hvor mye og til hvilken kvalitet, og hvem som skal få tilgang til å forbruke produktet. Den som betaler prosjektet har naturlig nok rollen som betaler og produsenten produserer. Kristensen (1984: 103) påpeker at disse rollene ikke kan kombineres helt fritt. Det er blant annet vanlig at en som betaler også i det minste får en med- arrangørrolle. I min oppgave blir arrangørrollen til tilretteleggerrollen. Denne rollen har ikke nødvendigvis myndigheten som den klassiske arrangøren har, men den er lik i at det som regel er andre aktører som produserer. Et eksempel er på en slik fylkeskommune som har en slik rolle er når fylkeskommunen har som hovedoppgave å koble parter i prosjekter sammen, koordinere arbeidet, arrangere samlinger og spre informasjon. Som regel er dette tilfellet i prosjekter der institusjoner på et lavere nivå er tatt med som produsenter. Betalerrollen er blitt til sponsorrollen, som blir riktigere fordi det innebærer en ide om at man ikke nødvendigvis forventer å få et konkret produkt i gjengjeld. Rollen er spesiell fordi det som regel alltid er forbundet en utgift med det internasjonale engasjementet. Det er forventet at medlemmer av organisasjoner betaler medlemsavgift, og at de garanterer for en del av utgiftene i et prosjekt. Dette regnes likevel ikke inn under sponsorrollen. I Telemark er denne rollen nesten helt adskilt fra de øvrige rollene. I Aust- Agder kan den utvidede aktiviteten i skolene tjene som illustrasjon. Disse aktivitetene får penger fra fylkeskommunen, men drives i stor grad av skolenes egne ansatte, som også er de som får størst utbytte av engasjementet. Produsent er fortsatt produsent. Det er sjeldent konkrete produkter som skal produseres. I den produsentrollen oppgaven legger til grunn er det instansen som skal levere resultater som vurderes som produsent. I et miljøutviklingsprosjekt er det de som påtar seg å se til at prosjektene faktisk blir gjennomført som blir tildelt rollen produsent. Vektingen av disse er at det er produsentrollen som indikerer et dypere engasjement, mens tilrettelegger- rollen krever minst og er dermed den grunneste. Sponsorrollen er en ikke ubetydelig rolle, fordi den innebærer satsning av ressurser. Som regel ligger det en egenandel i alle prosjektene og samarbeidene som

fylkeskommunene driver, men jeg vil bruke begrepet kun når pengene går til noe fylkeskommunen er frakoblet fra sett bort i fra pengestøtten.



Figur 3.1: Dybde og breddedimensjon

Som figuren viser er dybde ingen motsetning til bredde. Det er mulig for en fylkeskommune å ha høy verdi både på dybde og bredde.

Den analytiske verdien av å se på dybde slik denne oppgaven gjør er at det internasjonale engasjementet gis et mål ut over kvantitet, altså antall prosjekter og lignende. Bare å se på dette ville kunne gi et skjevt bilde av engasjementet. Det er likevel noen begrensninger for dybde dimensjonen. Det er ingen automatikk i at en fylkeskommune med mange deltagere på den internasjonale arenaen er dypt engasjert. For å få full klarhet i dette er man avhengig av å dokumentere hvor mye tid i løpet av et arbeidsår hver av de enkelte deltagerne bruker på internasjonalt arbeid. Dette vil variere. På grunn av knappe ressurser vil ikke denne oppgaven inneholde slike data. Dybde og breddedimensjonen vil oppsummeres i en matrise der elementene av det internasjonale engasjementet vil være plottet inn etter organisasjonsform og tematisk kategori, samt etter den rollen fylkeskommunen har hatt i engasjementet.

Dimensjonene bredde har en utfordring i å utarbeide gode tematiske kategorier. Å gjøre disse kategoriene gjensidig utelukkende er nesten umulig, samtidig som de må være så spesifikke at de har analytisk verdi. En mulighet er å trekke på EUs klassifisering av prosjekter. Strukturfondene har for eksempel egne målsetninger om hvilke områder de ønsker å støtte, som kunne adopteres inn i denne oppgaven. Problemet er at disse områdene, i tillegg til faglig tematiske, er knyttet til klart geografiske egenskaper ved regionene og prosjektene. Som tidligere nevnt faller

norske regioner inn under mål 3, territorielt samarbeid, der prosjektene søker i egenskap av en av tre kjennetegn: grenseoverskridende samarbeid, transnasjonale samarbeid og interregionale samarbeid. Tidligere forskning har brukt slike geografiske egenskaper for å klassifisere internasjonal aktivitet (se Barrbares 1998). Jeg ønsker ikke å gjøre forskjell på slik aktivitet, men se på det som likeverdig. Det er ikke hvor og med hvem aktiviteten skjer som er avgjørende, det er hva aktiviteten dreier seg om og hvilken rolle fylkeskommunen tar. Derfor velger jeg i første omgang å dele engasjementet inn i tre deler: - Vennskapssamarbeid, - Organisasjoner, - Prosjektbasert samarbeid. Et vennskapssamarbeid er som oftest et uforpliktende samarbeid der det ofte er uformelle møter og besøk mellom regionenes administrasjon og politikere som er hovedaktiviteten. Vennskapssamarbeid vurderes derfor ikke som særlig dype aktiviteter. Organisasjoner, på sin side, har som regel en agenda. Noen av organisasjonene er prosjektbaserte, men det fleste har som mål å utvikle og påvirke internasjonal, og da spesielt europeisk, politikk som angår regioner. Deltagelse i organisasjoner kan være både passiv og aktiv. Her vil posisjon i organisasjonen spille en rolle. Ledende posisjoner vil vurderes som et dypere engasjement enn et vanlig medlemskap. Prosjektbaserte samarbeider er samarbeider som har en tidsavgrensning, og er typisk for engasjementet knyttet til Interreg. Prosjekter regnes som en indikasjon på dypt engasjement, men også her vil det vektlegges hvilken rolle regionen har eller har hatt i prosjektene. Prosjektene gir også en indikasjon på bredde, fordi det som oftest er her vi finner klare tema! Derfor ønsker jeg å utarbeide faglige tematiske kategorier for prosjektene. Disse kunne jeg adoptert fra de respektive fylkeskommunene, som begge har stansingsområder for sitt internasjonale engasjement. Problemet er at disse ikke er fullstendig sammenfallende. Det ville også bundet meg til fylkeskommunenes definisjoner, noe som kunne gitt skjevheter i funnene. Ved å utvikle egne, uavhengige kategorier får jeg tilpasset dem bedre etter teorien, og det vil også være en fordel for å kunne peke på en utvikling. Kategoriene blir dermed ikke tatt helt ut av løse luften, men inspireres både av teori, EU og fylkeskommunene. En annen utfordring er hvilke egenskaper ved aktiviteten som skal vektlegges. Dette gjelder særlig mellom målsetninger og midler. Et eksempel er et miljøprosjekt der målsetningen er å redusere utslipp fra

tungtransporten ved å bygge et bedre veinett. Tematisk kan dette falle inn under to kategorier, miljøprosjekt og infrastruktur. I denne oppgaven ønsker jeg, så langt det går, å definere en aktivitet etter virkemidlene. Dette gjør jeg i all hovedsak for å hindre en skjevhet som følge av trend eller ”mote” i europeisk samarbeid. Det er å forvente at mange prosjekter presenterer målsettinger som er et dekke for å få løst et mer konkret problem enn hva de skulle tilsi.

Klassifiseringen jeg foreslår er ”Infrastruktur”, ”Utdanning og forskning”, ”Landbruk/landskapsutvikling, kulturlandskap”, ”Miljø”, ”Arena-erfaringsutveksling” og ”Innovasjon/næringsutvikling”. ”Arena-erfaringsutveksling” er en problematisk kategori. Den inneholder prosjekter der det tilsynelatende ikke er noen konkrete tiltak, men som kun representerer en møteplass for utveksling av erfaringer og nettverksbygging. Dersom forumet tar for seg et konkret tematisk område vil dette bli noe vektlagt.

Matrisen for å beskrive det internasjonale engasjement blir seende slik ut:

Tabell 3.1 Oversikt over roller og engasjementstyper

	Tilrettelegger	Produsent	Sponsor	Lederrolle
Vennskapssamarbeid				
Organisasjoner				
Prosjektbasert samarbeid				
- Infrastruktur				
- Landbruk/kulturlandskap				
- Arenaer- erfaringsutveksling				
- Innovasjon/næringsutvikling				
- Utdanning/forskning				
- Miljø				

3.2 De uavhengige variablene og hypotesene

Dette redegjør for hvordan jeg vil avdekke eventuelle forskjeller i den avhengige variabelen. For å svare på problemstillingen har jeg valgt ut fem uavhengige variabler på bakgrunn av teoretiske forventninger. Den første variabelen representerer nullhypotesen ”*Det er ikke forskjell i regionenes internasjonale engasjement*”. Skulle dette vise seg å være tilfellet, kan forklaringen være at myten om det vellykkede fylket innebærer et internasjonalt engasjement der de samme organisasjonene og prosjektene går igjen (se f.eks Meyer, John W. og Brian Rowan 1997). Det kan også komme av en effekt der et fylkes internasjonale engasjement har en spillover- effekt som gjør at andre fylker blir dratt med i det samme engasjementet.

Den andre variabelen er ressurser. At ressurser har en betydning for internasjonalt engasjement har, i tillegg til en umiddelbar validitet, teoretisk bakgrunn i ideen om resource push og resource pull (Marks 1996). Teorien beskriver, som nevnt tidligere, hvordan rike regioner har midler til å etablere og drive et internasjonalt engasjement, men også hvordan ressursssvake regioner kan føle "suget fra Europa", i betydningen et sterkere insentiv til å etablere et internasjonalt engasjement for å trekke til seg flere ressurser. Suget fra Brussel kan også referere til hvordan insentivstrukturen i EU er bygget opp gjennom problemområder og strategier som ligger til grunn for eksempel strukturfondene. Dette er et element jeg ikke vil ta opp i denne variabelen. Variabelen vil kun se på hvorvidt det er forskjeller i fylkenes ressursgrunnlag. Dermed gir teorien opphav til to hypoteser: *"Regioner med sterk økonomi har et dypere og bredere internasjonalt engasjement enn de med svak økonomi"*, og *"Regioner med svak økonomi har et dypere og bredere internasjonalt engasjement enn de med sterk økonomi"*. Med regional økonomi mener jeg fylkeskommunenes relative budsjettbalanse og frie midler. Budsjettbalansen sier noe om økonomistyringen, og med gjentatte underskudd regnes fylkeskommunen som ressursmessig svak. Forventningen om funn av store overskudd er liten, men med langvarig overskudd er det mulig for et fylke å akkumulere ressurser. Frie midler vil jeg bruke som en indikator på fylkeskommunens handlingsrom ut over de pålagte oppgavene fylkene administrerer. Det er fra disse midlene en kan forvente at en finner ressursene brukt på internasjonalt engasjement. Et fylke med store frie midler vil dermed regnes som en rik region. Dataene jeg bruker ligger tilgjengelig på nett gjennom SSBs hjemmesider. Oppgaven vil i utgangspunktet ikke ta for seg hvor mye ressurser (målt i kroner og øre) fylkeskommunene bruker på sitt internasjonale engasjement. Teorien vektlegger heller ikke dette.

Den tredje variabelen er problembasert. Denne variabelen har som mål å avdekke om det finnes spesifikke problemstillinger i fylkene som har kastet fylkeskommunen ut på den internasjonale arenaen. Dersom fylket stod ovenfor problemstillinger som tydelig krevde et samarbeid på tvers av nasjonale grenser, er det klart å forvente at dette fylket vil ha et sterkere internasjonalt engasjement på dette området. Teoretisk har en slik variabel bakgrunn i den økte konkurransen som fylket utsettes for, og

hvorvidt fylket har vært og er opptatt av problemstillinger som følge av internasjonal eksponering. Internasjonal eksponering er en bred kategori. Problemstillinger kan oppstå som følge av stor andel internasjonalt eksponert næringsliv, som resulterer i økt behov for tilrettelegging og nye markeder for bedrifters produkter, eller arbeidsledighet som resulterer i økt behov for nyetableringer av bedrifter.

Problemstillingene kan også gjøre seg gjeldende uten å ha klare, strukturelle utspring. Politisk vektlegging av tema vil også kunne ha betydning. Er fylket spesielt opptatt av miljø, vil dette speiles i problemstillingene til fylket, selv om det i realiteten ikke er store miljøutfordringer i fylket. Variabelen forsøker å fange opp også disse problemstillingene. Hypotesen som utledes lyder derfor *”Regioner med problemer knyttet til internasjonal eksponering har et dypere og bredere internasjonalt engasjement”*. Som et tillegg kan en også tenke seg at et problembasert engasjement vil vise seg i dypere engasjement på enkelte områder enn andre, og mindre bredde. For å teste en slik hypotese trenger jeg dokumenter som viser hvordan fylket har utviklet seg, særlig i nærings- og arbeidssektoren. Dokumenter som sier noe om hvordan fylkene ser for seg fremtidig utvikling, og hvor de overordnede problemstillingene fylkene ønsker å jobbe med er formulert. Bakgrunnsrapporter og andre sentrale fylkeskommunale dokumenter vil derfor bli viktige kilder.

Den fjerde variabelen er planer og strategier. Denne variabelen er beslektet med problem- variabelen, men skiller seg ut ved å i større grad ta utgangspunkt i strategi. Det blir dermed ikke avgjørende om de eventuelle dokumentene peker på spesifikke problemer som bakgrunn for det internasjonale engasjementet. En eventuell plan trenger ikke inneholde **detaljerte** forestillinger om konkrete målsettinger, men må inneholde en strategi for hvordan det internasjonale engasjementet drives. Teoretisk kan denne variabelen begrunnes i ideen om en utvikling av internasjonalt engasjement fra et ad hoc- basert område til en fase der regionene utvikler tydeligere strategier. Den vil også finne støtte hos Hocking. Garbage can- modellen viser også hvordan en kan se seg blind på målsetninger og problemer uten egentlig å få med seg hva som skjer. At det finnes spesifikke problemer med et internasjonalt potensial betyr ikke nødvendigvis et sterkt internasjonalt engasjement, og et sterkt

internasjonalt engasjement betyr ikke nødvendigvis spesifikke problemer. Å se på strategi som en prosess kan derfor være fruktbart. Hypotesen som utledes blir dermed *”Regioner med en plan for internasjonalt engasjement har et bredere og dypere internasjonalt engasjement enn regioner uten slike planer”*. Fremdeles er det fylkeskommunale dokumenter som dominerer som primærkilder, men her vil tyngre og mer langsiktige planer legges vekt på, eksempelvis fylkesplanenes handlingsdel og eventuelle egne internasjonale planer. Disse dokumentene ligger tilgjengelig på respektive fylkeskommuners hjemmeside. Her er det også mulig å besøke arkivene fysisk, skulle dokumentasjon mangle eller ikke være oppdaterte.

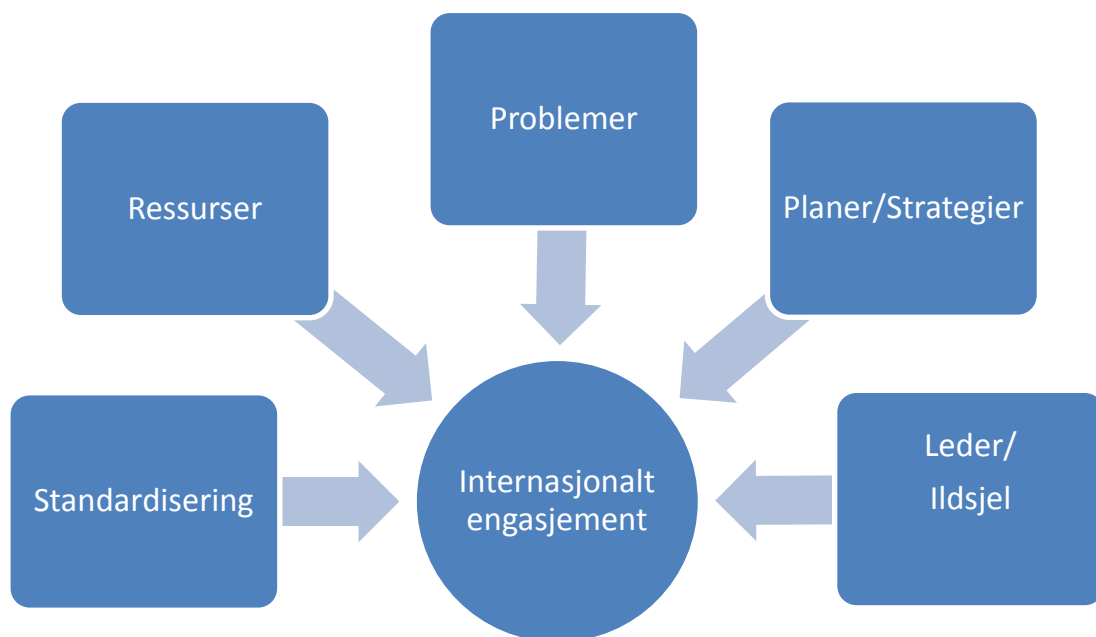
Den femte uavhengige variabelen i modellen er leder/ildsjelsvariabelen. Denne variabelen er tatt med for å forsøke å avdekke hvorvidt den strukturelle organiseringen av de ledende personene gir forskjeller. Den vil også ta for seg hvor mange mennesker i fylkeskommunen jobber med internasjonalt engasjement som sin primæroppgave, og hvordan er de organisert. Dersom det er få personer involvert i engasjementet, og disse er organisert på siden av den øvrige administrasjonen, kan situasjonen bli den at engasjementet får liten betydning ut over disse individene. Men det kan også hende at en samlet ledelse av det internasjonale engasjementet gjør det lettere å koordinere. Ved å danne en egen gruppe for internasjonale saker viser ikke bare fylkeskommunene at de er villige til å satse, men også at de ønsker et helhetlig internasjonalt engasjement, i motsetning til å overlate prosjektene til de forskjellige utvalgene. Et annet element er lederskap. Lederskap kan ta form som en formell stilling innenfor det internasjonale arbeidet i fylkeskommunen, eller det kan ha en mer symbolsk effekt ved at en sentralt plassert person i fylkeskommunen er spesielt engasjert (se bl.a Pfeffer 1977). I alle tilfeller vil hypotesen bli *”En fylkeskommune med et klart lederskap i det internasjonale engasjementet har bredere et bredere og dypere engasjement enn en fylkeskommune uten et slikt lederskap”*.

Det funksjonelle aspektet er at en leder vil gi en bedre koordinering av engasjementet, noe som vil hindre at arbeid stopper opp eller vedtak ikke blir etterfulgt. En leder vil nødvendigvis ha en utvidet kompetanse, og vil derfor ha bedre oversikt over de muligheter og begrensninger som ligger i arbeidet. Dette vil slå positivt ut fordi det

hindrer tilfeldigheter og er en naturlig instans å henvende seg til for de andre aktørene i organisasjonene, samarbeidene og prosjektene. En leder vil gi engasjementet et mindre ad- hoc preg.

Teoretisk finner dette støtte i ”garbage can”- modellen, som viser at de uavhengige informasjonsstrømmene som er problemer, løsninger, beslutningstagere og beslutningsmuligheter ofte kommer sammen ved tilfeldigheter. Tilfeldighetene minskes gjennom å institusjonalisere arbeidet, og dermed minsker også sjansen for at beslutninger stopper opp, at løsninger glemmes bort eller at beslutningene blir alt for farget av de personene som tilfeldigvis skulle delta i prosessen. For å samle data om dette trenger jeg kun identifisere hvem som er involvert i hva, gjennom vedtak i fylkeskommunene men også i referater fra organisasjonene og samarbeidene fylkeskommunen deltar i, for å se hvem som faktisk deltar.

Analysemodellen for oppgaven blir derfor seende slik ut:



Figur 3.2 Analysemodell

3.3 Komparativ case- metoden: Kan Telemark og Aust-Agder sammenliknes?

For å svare på disse hypotesene har jeg i denne oppgaven valgt å bruke et komparativ case- design. Jeg har valgt å sammenlikne de to fylkene Telemark og Aust- Agder. Valget av dette designet forklares ved at jeg i analysen ønsker å gå dypere inn i variablene enn det en kvantitativ analyse muliggjør. Funnene i analysen blir lite generaliserbare, men analysemodellen og hypotesene som testes er overførbare til flere fylker, og andre typer regioner enn fylkeskommuner. Et komparativt design er også hensiktsmessig når analysen opererer med få enheter (liten n) og flere variabler. Det er åpenbart ikke mange enheter å analysere når enhetene er norske fylkeskommuner, og på grunnlag av tilgjengelige ressurser velger jeg å ta for meg kun to. Bakgrunnen for valget av nettopp Telemark og Aust- Agder fylkeskommune er sammenliknbarheten. Dette er viktig for å styrke analysen, fordi når områdene er like, både når det kommer til politisk prosess og på andre områder, *"the area of concept will be of great value, since certain political processes will be compared between units within the area against a common background of similar trait configuration"* (Marcrdis og Cox i Lijphart 1971). For å kunne utelukke enkelte variabler i analysen, har jeg valgt to caser der jeg alt har kjennskap til egenskapene på enkelte områder, slik at disse kan tas ut av modellen. Herunder ligger en del demografiske variabler, som størrelse og beliggenhet. Telemark og Aust- Agder er nabofylker. Telemark ligger nord for Aust- Agder og regnes med i den landsdelen som kalles Østlandet. Aust- Agder regnes som et sørlandsfylke. Likevel vil jeg argumentere for at naboskapet gjør at forventningene om forskjeller i internasjonalt engasjement ikke er påvirket av geografisk plassering på kartet, i motsetning til nordligere fylker, der en kan forvente at kontakten med Russland er mer intensiv. Telemark og Aust- Agder har inn under seg omtrent like mange kommuner, henholdsvis 18 mot 15. Per 1/1- 09 bodde det 107.430 innbyggere i Aust- Agder, mot 167.680 innbyggere i Telemark. En forskjell på 60 000 innbyggere er på nasjonal

basis ikke mye. Begge fylkeskommunene har kystlinje og fjell. Dette demper eventuelle skjevheter i prosjekter eller samarbeid knyttet til land og vann. Det forventes det at fylkene har relativt lik fordeling av interesser mellom disse, i motsetning til et innlandsfylke som ikke kan forventes å ha særlig mange prosjekter knyttet til skipsfart, havner eller vannmiljø (telemark-fk.no/aa-f.kommune.no).

Å velge to fylkeskommuner hindrer også skjevheter som kan oppstå på bakgrunn av struktur. Norske fylkeskommuner er administrativt sett relativt likt oppbygget, og de har ansvaret for de samme oppgavene. Dermed kan slike overordnede strukturer skrives ut av analysen. Kulturelle faktorer forventes ikke å ha særlig mye betydning. Å avdekke disse vil også kreve en grundigere studie enn hva jeg har ressurser til. Kulturelt betingede variabler blir derfor også utelatt fra analysen. Teorien som legger vekt på dette er også ment for større regioner. Oppgaven vil derfor ikke miste for mye analytisk ved å utelate slike variabler.

Gjennom denne korte sammenlikningen vil jeg argumentere for at Telemark og Aust-Agder passer bra inn i oppgavens analysemodell. Jeg mener ikke med dette at jeg har utelukket alle andre forklaringer enn det modellen fanger opp, men at enkelte variabler som kunne blitt forstyrrende er tatt ut. Dermed er et av problemene ved en komparativ studie redusert, at variablene kan bli for mange i forhold til enhetene. Ved å velge caser med lik verdi på mange variabler, kan disse variablene behandles som konstanter (Lijphart 1971). Enhetene åpner derved for at jeg kan bruke et "most similar system"- design (MSS). I et slikt design har enhetene lik eller omtrent lik verdi på flere av de uavhengige variablene, men ikke på den avhengige. Designet åpner for at, alt annet likt, de variablene der enhetene har svært ulik verdi er variabler som har betydning for forskjellen i den avhengige. MSS- designet krever kjennskap til verdien på en del av variablene på forhånd. Jeg har i diskusjonen ovenfor vist at Telemark og Aust-Agder har tilnærmet like verdier på en del demografiske og strukturelle variabler, mens empirien vil vise om det også finnes forskjeller i den avhengige variabelen internasjonalt engasjement. I analysen vil oppgaven derfor ta for seg variablene nevnt i analysemodellen som operative variabler (ibid).

4. De to fylkeskommunenes internasjonale engasjement

I dette kapittelet vil oppgaven fortelle historien om de to fylkeskommunenes internasjonale engasjement. Hovedfokuset for oppgaven vil ligge på det som har blitt gjort og gjøres i nåtid, i betydningen år 2000 og fremover. Det er likevel nødvendig å kort redegjøre for det som har skjedd frem til år 2000, for å gi et dypere bilde av utviklingen i engasjementet. Dette vil kunne bidra ved å peke på hvilke forsøk som ble gjort på et tidlig stadium, hvilke som feilet og hvilke som hadde suksess. For å strukturere engasjementet har jeg i denne oppgaven valgt to dimensjoner, bredde og dybde. Breddedimensjonen skal fange opp den tematiske spredningen i engasjementet, mens dybdedimensjonen skal forsøke å fange opp hvor involverte fylkeskommunene er i de ulike prosjektene, organisasjonene og samarbeidene.

4.1 Telemark og det internasjonale engasjementet; hva skjedde før år 2000

Telemarks tradisjon for internasjonalt engasjement har røtter tilbake til tidlig 1990-tallet. Telemark hadde store problemer med lufttransportert sur nedbør. Dette problemet kunne ikke løses av Telemark alene, men krevde samarbeid mellom landene rundt Nordsjøbassenget for å løses. Dette samarbeidet var bakgrunnen for Telemarks senere medlemskap i Nordsjøkommisjonen (NSC), nærmere bestemt i 1991. Dette førte automatisk med seg medlemskap i Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CPMR). Senere fikk engasjementet en sterkere orientering mot de baltiske statene, noe som resulterte i deltagelse i Baltic Sea- State Subregional Co- operation (BSSSC). Gjennom Østlandssamarbeidet kom Telemark senere med i Assembly of European Regions (AER). Disse multilaterale samarbeidene har stort sett holdt uendret. Telemark forsøkte også å få i gang bilaterale næringssamarbeid med Russland og Tyskland. Samarbeidet med Tyskland og Russland var rent næringsmessig fundert. Målet var særlig å få til mer samhandel og økt eksport fra Telemark. Fylkeskommunen spilte en nøkkelrolle i begge tilfeller, som koordinator og i forhold til finansiering. Andre partnere var Norsk Hydro og

Høgskolen i Telemark. Grunnet økende skepsis til samarbeidets avkastning trakk Hydro seg etter hvert ut, og fremdriften i samarbeidet stoppet opp. Avtalen falt sammen og er ikke lenger aktiv. Også samarbeidet i Tyskland stoppet opp på grunn av manglene interesse fra næringslivet (Sandnes og Gjertsen 2000)

På 1990- tallet var det Regionaletaten, en av tre etater i fylkeskommunen, som hadde ansvaret for det internasjonale engasjementet. Til rådighet hadde etaten anslagsvis 2 millioner kroner og 2,5 årsverk til rådighet for et slikt engasjement. Retningslinjene for arbeidet ble løst beskrevet i sentrale dokumenter, som fylkesplanen, og det fantes spor av internasjonal tankegang også i andre dokumenter, som Handlingsplan for videregående opplæring. Ut over dette var ikke engasjementet særlig profilert. Få personer i administrasjonen var involvert. Dette medførte to problemstillinger: burde fylkeskommunen restrukturere sitt internasjonale arbeid fordi det var for lukket og utilgjengelig for andre ansatte i administrasjonen, eller beholde organiseringen for å sikre kontinuitet og kompetansebygging? I 2000 bestilte fylkeskommunen en evaluering av det internasjonale engasjementet. Rapporten, utarbeidet av Nordlandsforskning, brukte i all hovedsak informanter som sine kilder. Her kom det frem at mange av informantene mente at engasjementet i for stor grad var bundet opp i konkrete mål, og at dette gjorde at mye av deltagelsen tilsynelatende var verdiløs når målene ikke ble nådd. Flere mente også at arbeidet lå for mye på siden av det som var fylkeskommunens kjerneoppgaver, og at den eventuelle kompetansegevinsten hopet seg opp hos de få personene som involverte seg i arbeidet uten å ha noen kanal videre ut til administrasjonen eller politikerne. Rapporten fastslo med dette at arbeidet var for dårlig forankret i administrasjonen så vel som i kommunene og lokalsamfunnene for øvrig. Det ble også pekt på at de bilaterale samarbeidene feilet fordi de private partnerne, som Hydro, trakk seg ut. Dette kan forklares med at Hydro har strengere krav til raske resultater enn det et slikt prosjekt kan levere. En av de viktigste konklusjonene fra rapporten var behovet for ny argumentasjon for det internasjonale arbeidet. I stede for å fokusere på konkrete problemstillinger som skulle løses, foreslo Nordlandsforskning å i større grad fokusere på merverdi og normativ argumentasjon for det arbeidet som blir gjort. Samtidig påpekte de

problemet som oppsto dersom for få var involvert i engasjementene, fordi verdien av læring og kompetansetilføring da ville bli begrenset (Sandnes og Gjertsen 2000)

4.2 Veien videre etter 2000; konsolidering og politisk vilje

Telemark fylkeskommunes internasjonale engasjement har etter år 2000 fått en mer sentral plass i administrasjonen. Det internasjonale arbeidet styres av et internasjonalt team, bestående av Bjørn Reisz, som er teamleder, Dawn Syvertsen, Thrond Kjelleevold, Lars Haukvik og Vibeke Jacobsen. Videre har også informasjonsmateriale om det internasjonale arbeidet økt kraftig i omfang. I en egen brosjyre om fylkets internasjonale engasjement (International Cooperation) tar fylket for seg det de mener er de viktigste prosjektene og samarbeidene Telemark har engasjert seg i. Informasjonen fra denne brosjyren vil også ligge til grunn for de prosjektene og organisasjonene jeg tar med i denne oppgaven. I denne brosjyren gjør fylkeskommunen rede for deres intensjoner med sitt engasjement. Et mål er å styrke det regionale nivået og øke dets påvirkningskraft i Europa så vel som nasjonalt. Dette skal oppnås gjennom å bidra til at samarbeidsrelasjonene med andre regioner i Europa blir flere og utvikles. Fylkeskommunen ønsker også å tilrettelegge for at deres samarbeidspartnere, kommuner, utdanningsinstitusjoner og næringsliv skal kunne ta ut merverdi gjennom samarbeid på tvers av regioner, blant annet ved å gi støtte til søknader om prosjekter og prosjektutvikling knyttet opp mot EU (jfr. Fylkesplanens handlingsdel). Målsetningene skal nås innenfor fem satsningsområder: prosjektutvikling med kommuner og andre instanser i Telemark, næringsutvikling med internasjonalt perspektiv, infrastruktur- trender og deltagelse i internasjonale prosjekter, skoler- deltagelse i EU programmer og arenaer- internasjonal deltagelse. Det gis også en oversikt over de prosjekter og samarbeider som Telemark fylkeskommune er eller har vært en del av på 2000- tallet. Tematisk sprer disse seg over et stort område, fra ”Framers for nature”, som har som mål å bidra til å bevare naturen i rurale strøk ved å gi støtte til bønder, til ”Motorways of the Sea” (StratMos), som tar utgangspunktet i godstransport på sjøen mellom Nordsjø- og Barentsregionen. Ikke alle prosjektene som beskrives under Interreg er fortsatt aktive.

Noen av prosjektene er avsluttet, andre er videreført i nye prosjekter. Medlemskapet i to av de store organisasjonene, NSC og CPMR trekkes frem, og da særlig fylkesordfører Gunn Marit Helgensens posisjon som president i NSC og 1. visepresident i CPMR. Denne oversikten gir et bilde av en aktiv region som deltar i mange prosjekter på mange plan og over et bredt spekter av temaer. Det er viktig å presisere at denne brosjyren bør leses som en ren informasjonsbrosjyre, og ikke som et strategidokument. Brosjyren ble utgitt i 2008 og kan derfor sies å være et resultat av, heller enn bakgrunn for, det internasjonale engasjementet. Siden oppgaven heller ikke tar mål av seg å evaluere engasjementet, vil avsluttede prosjekter og fortsatt pågående prosjekter bli sett på som likeverdige. Derfor vil de få like mye å si på de to dimensjonene dybde og bredde.

4.3 Telemarks vennskapssamarbeid

Vennskapssamarbeid med Hubei er et pågående samarbeid, og skiller seg fra de fleste andre aktivitetene fylkeskommunen har internasjonalt, fordi det startet ut som et rent bilateralt samarbeid. Etter dette har flere partnere kommet til, som Innovasjon Norge, samt høyskolene i Telemark, Agder og Gjøvik, samt liknende utviklings- og utdanningsinstitusjoner i Kina. Fortsatt er partnerne kun fra to land, Norge og Kina. Utgangspunktet er en vennskapsavtale mellom de to regionene som ble undertegnet i 2006. Vennskapsavtalen har blant annet resultert i Hubei – Norway week. Den første Hubei – Norway Week ble arrangert i 2007, da Wuhan var vertskap for en delegasjon som inneholdt alt fra lokale entreprenører og foretningsmenn til offentlige ansatte og ikke- statlige organisasjoner som møtte en like sammensatt delegasjon fra Kina. Samarbeidet ønsker å utvikle og bedre foretningsmulighetene mellom Kina og Norge, og samtidig fremme kulturell utveksling. Telemark tok initiativ til en studie av de to regionene for å kartlegge på hvilke områder det var mest aktuelt med samarbeid. Fem områder ble valg ut, Miljø og energi, Nytt materiale, Shipping og bygg, Helse og bioteknologi og Handel. Thronnd Kjellevold er kontaktperson for Telemark, mens Gunn Marit Helgesen er samarbeidets ansikt utad (www.norway-hubei.net).

4.4 Telemarks deltagelse i internasjonale organisasjoner

Telemark fylkeskommunes engasjement i **Nordsjøkommisjonen (NSC)** krever spesiell oppmerksomhet. NSC har, siden opprettelsen i 1989, vokst seg til en stor og betydningsfull organisasjon for regioner som har grenser mot eller interesser i Nordsjøbassenget. NSC er en av seks kommisjoner som ligger under paraplyorganisasjonen Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CPMR). De fem andre er Atlantic Arc, Balkan and Black Sea, Islands, Intermediterranean og Baltic Sea. Til sammen dekker disse kommisjonene 154 regioner over 26 stater, med totalt 170 millioner innbyggere. NSC representerer 54 av disse regionene, fordelt på åtte land: Sverige, Danmark, Tyskland, Nederland, Frankrike, England, Skottland og Norge. Fra Norge er, i tillegg til Telemark, også Aust-Agder Fylkeskommune, Buskerud Fylkeskommune, Hordaland Fylkeskommune, Møre & Romsdal Fylkeskommune, Nord-Trøndelag Fylkeskommune, Nordland Fylkeskommune, Rogaland Fylkeskommune, Sogn & Fjordane Fylkeskommune, Sør-Trøndelag Fylkeskommune, Troms Fylkeskommune, Vest-Agder Fylkeskommune, Vestfold Fylkeskommune og Østfold Fylkeskommune medlemmer. NSC er en nettverksorganisasjon som ønsker å oppnå sine mål ved å drive aktiv lobbyisme, spesielt rettet mot EU. Organisasjonen driver også informasjonsarbeid og fremmer samarbeid mellom medlemsregionene. NSC er bygget opp med det årlige foretningsmøte (årsmøte/generalforsamling) som øverste organ. Under denne befinner det seg en Executive Committee med 11 medlemmer, åtte nasjonale representanter og tre presidenter. Under denne er en strategisk komité ledet av en president, og på samme nivå finner en også de mer tidsbegrensede politiske ad-hoc gruppene. Nederst på organisasjonskartet er det fem tematiske grupper: Kultur og turisme, Innovasjon og utdanning, Marine ressurser, Bærekraftig utvikling og Transport. Hver av disse har sin egen formann, to viseformenn og en rådgiver. Det er under disse gruppene at størstedelen av prosjektarbeidet blir gjort. Gruppene er åpne for alle medlemmer, men hver region trenger ikke sende deltagere til alle gruppemøtene. Gruppene er også organisert forskjellig. Det er ulike møtefrekvens, og ulike arbeidsmetoder. Telemark har representanter i Kultur og

turisme ved Geir Nordtveit, Innovasjon og utdanning ved Thrond Kjellehold, Marine ressurser ved Bjørn Reizs og Transport ved Lars J. Nicolaysen
(<http://www.northseacommission.info/>)

I 2004 ble fylkesordfører i Telemark, Gunn Marit Helgesen, valgt til president i NSC. I 2006 ble hun gjenvalgt. Valgperioden for en president er på to år. Med presidentskapet følger sekretariatet. Dette sekretariatet har ansvaret for den daglige driften av NSC. Dette innebærer å forberede sakspapirer til NSC- styret (Ex.com) og generalforsamlingen (GA), den praktiske planleggingen for GA og Ex.com møter, utredning på diverse EU- politikk og lobbyvirksomhet, økonomisk og faglig oppfølging og støtte til de tematiske gruppene, delta på møtene til de tematiske gruppene og generell kontorstøtte for de tematiske gruppene. Kostnadene ved et slikt sekretariat er på ca 2 millioner kroner og krever 2 årsverk. Av dette dekkes 135.000 euro av medlemskontingenter, mens resten dekkes av det norske nettverket. Det vil si at ca halvparten av utgiftene dekkes av de norske partnerne. Telemark har en person som jobber med NSC 100%, Vibeke Jacobsen, mens Lars Haukvik har en 80% stilling som sekretariatsleder (Prosjektplan (PP): Sekretariat for Nordsjøkommisjonen).

Telemark fylkeskommune har ingen lederstillinger i de respektive tematiske gruppene. Likevel er det klart at fylkeskommunen har en klart viktig og ledende rolle i NSC. I tillegg til å være president i NSC, er Gunn Marit Helgesen også fylkesordfører. Dette viser ikke bare at Telemark har vilje til å ta ledende posisjoner, men også at de er villige til å fylle dem med lederskikkelser i administrasjonen. Det er ikke lett å plassere en slik aktivitet i en av de tre rollene. Medlemskap i en så stor og kompleks organisasjon faller utenfor denne typen kategorisering. At engasjementet må karakteriseres som dypt i dette tilfelle er det uansett vanskelig å si imot.

Baltic Sea- State Subregional Co-operation (BSSSC) er organisatorisk svært lik NSC. Organisasjonen ble opprettet i Stavanger i 1989 og har som medlemmer representanter fra regionalt nivå, definert som det myndighetsnivået som er direkte

under nasjonale myndigheter. Medlemskap er geografisk betinget, da BSSSC bare tar inn medlemmer fra de 10 landene med kystlinje mot det Østersjøen. Disse ti er Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Latvia, Litauen, Norge, Polen, Russland og Sverige. Det er anslagsvis 170 regioner innenfor området rundt det Baltiske hav. En region regnes som medlem hvis den gir uttrykk for et ønske om å delta aktivt i BSSSCs aktiviteter. Det er derfor vanskelig å telle hvor mange medlemmer organisasjonen har, men i de offisielle dokumentene regnes alle de norske fylkene som medlemmer. BSSSC ser på det som sin hovedoppgave å fremme interessene til sine medlemmer mot nasjonale myndigheter, EU og andre institusjoner. I 2006 satt de opp sine fire viktigste arbeidsområder: Transport og infrastruktur, Maritim politikk, Bærekraftig utvikling oppnådd hovedsakelig gjennom energiproduksjon, energieffektivitet og helsefremmende arbeid, samt Sivil sikkerhet, med fokus på menneskehandel. I 2009 ble en ny arbeidsplan, hvor noen av prioriteringene ble tatt ut, mens nye kom til. Blant disse nye prioriteringene finner man forskning og utdanning, ungdom og samarbeid med Russland. Organisasjonens øverste organ er Konferansen, som tjener som en generalforsamling. Under denne har BSSSC sitt styre, som er et beslutningstakingende organ. Dette består av to mandater fra hvert medlemsland. Styret møtes regelmessig, og er ansvarlige for at driften i organisasjonen og prosjektene den har ansvaret for går fremover. Styret nominerer en formann. Formannskapsperioden er på to år. Formannen kan nedsette en støttegruppe for å hjelpe seg med arbeidet hvis han eller hun ønsker det, men denne gruppen må godkjennes av styret. Sekretariatet følger formannskapet. Styret kan også opprette ad-hoc grupper og skrive ut oppgaver til disse i henhold til de politikkområdene som BSSSC prioriterer.

Telemark fylkeskommune er ikke særlig involvert i denne organisasjonen. Bjørn Reizs er kontaktperson, men ingen representanter deltar på møtene i politikkgruppene. Medlemskapet i denne organisasjonen kan derfor med ganske stor sikkerhet avskrives som ikke relevant for dybde- eller breddedimensjonen.

4.5 Prosjekter etter tema

4.5.1 “Infrastruktur”

StratMos, Motorways of the Sea: StratMos er et program som ligger under Interreg IV B Nordsjøprogrammet, og er i utgangspunktet en videreføring av Northern Maritime Corridor. Prosjektet startet i april 2008 og skal avsluttes først i 2011. Hovedproblemstillingen som skal møtes er hvordan kystområdene i Nordsjøregionen og Barentsregionen skal få til en effektiv, trygg og bærekraftig godstransport som knytter områdene sammen og bedrer den regionale utviklingen. Prosjektet er et samarbeid mellom offentlige og private institusjoner. Fra Norge deltar, sammen med Telemark, blant andre Rogaland, som er lead partner, og Logit Systems. Ut over dette deltar partnere fra Danmark, Tyskland, Nederland, Flandern, England og Skottland.

Prosjektet er organisert etter fire arbeidspakker og fem demonstrasjonsprosjekter. Tanken er at arbeidspakkene skal ta vare på det strategiske arbeidet i organisasjonen, mens demonstrasjonsprosjektene skal gi konkrete resultater. Telemark fylkeskommune har valgt å delta med representanter i to arbeidspakker og et demonstrasjonsprosjekt. Arbeidspakke A er prosjektkoordinasjon, med hovedoppgave å koordinere prosjektene, skape synergieffekter ved å etablere samarbeid med prosjekter også utenfor StratMos. Det er også denne gruppens oppgave å informere om resultatene av StratMos. Her deltar fylkeskommunen med tre personer: prosjektleder Thrond Kjelle vold, Erling Dahl og Dawn Syvertsen. Thrond Kjelle vold og Erling Dahl er også fylkeskommunens representanter i arbeidspakke C. Denne gruppen retter seg primært mot små og store havner, og har som oppgave å studere og utvikle disse slik at de i større grad kan bli komplementære og samkjørte logistisk og administrativt. Telemark har bare representanter i ett demonstrasjonsprosjekt, Barents Sea Intermodal Service. Prosjektet går ut på å utføre testseilinger for å skaffe erfaringer og informasjon, som skal brukes i arbeidet med å etablere forbindelser mellom kystområder og viktige, sentrale havner. Telemark har ingen ledende stillinger verken i StratMos- prosjektet som helhet, i arbeidspakkene eller i demonstrasjonsprosjektet. Som partner vil jeg argumentere for at

fylkeskommunen inntar partner som produsent. Det er forventet at fylkeskommunen, særlig gjennom demonstrasjonsprosjektet, skal produsere konkrete resultater i form av prøveseilinger og informasjon (www.stratmos.no)

Nordic Transportpolitical Network (NTN) er også en videreføring av tidligere prosjekter. Prosjektet ble startet i 2003 og avsluttet i 2005, men møter blir fortsatt holdt og prosjektet lever videre gjennom nå etablerte ordninger. Telemark fylkeskommune deltok sammen med Vestfold, Aust- Agder, Vest- Agder, Rogaland, Hordaland og Møre- og Romsdal, samt regioner fra Danmark, Sverige og Tyskland. Ingen private aktører deltok som direkte partnere. Hovedmålet for prosjektet var å fremme en transportkorridor fra Sør- Norge og Vest- Sverige til Sentral- Europa, gjennom Jutland og Nord- Tyskland. Prosjektet var delt inn i tre delprosjekter. Det første dreide seg om datainnsamling og opprettelsen av en database der behovet for en slik transportkorridor ble dokumentert, og dataene kunne anvendes. Det andre tok utgangspunktet i den fysiske strukturen og logistiske utfordringer, og hadde som mål å beskrive transportnettverket på en slik måte at det kunne brukes som en felles referanseramme for utviklingen av strategier for aktørene. Det tredje tok tak i de eksterne faktorene som kunne ha innflytelse på transportpolitikken i korridoren, da særlig miljø og behovet for å utvikle bærekraftige transportløsninger.

Prosjektlederen var Tommy Madsen fra Nord- Jylland, mens Rogaland var norsk prosjekteier. Telemark hadde ingen ledende stillinger i noen av delprosjektene. Thorstein Fjeld er satt opp som kontaktperson, mens i møtetreferater fremkommer det at også Erling Dahl og Wenche Fougner har deltatt. Jeg vil argumentere for at Telemark har en tilrettelegger- rolle i dette prosjektet. Det gir inntrykk av å vært et fora heller enn et prosjekt, noe som understrekes i navnet. Telemark og partnerne skal i første omgang påvirke beslutningstagerne, og i liten grad produsere noen konkrete resultater eller sponse andre produsenter (<http://www.ntn.dk/>).

4.5.2 “Landbruk- kulturlandskap”

Farmers for Nature (F4N)- prosjektet ble satt i gang i 2004 og avsluttet i 2008. Det hadde som hovedmål å ivareta naturen, landskapet og den kulturelle identiteten i

landlige, rurale områder. Prosjektet var et samarbeid mellom offentlige, private og til dels frivillige ressurser fra Nederland, Belgia, England, Shetland og Tyskland, med nederlandske Provincie Fryslân som lead partner. Prosjektet støttet bønder som de fremste ivaretakerne av det kulturelle landskapet. Telemark fylkeskommune ble representert gjennom Telemarksforskning, som var eneste norske deltager. Telemark hadde derfor ingen av sine ansatte i ledende posisjoner. Fylkeskommunen spilte en rolle som tilrettelegger. Det ble overlatt til andre instanser å produsere resultatene (<http://www.farmersfornature.org/>)

Canal Link ble satt i gang i 2003 og avsluttet i 2006. Den overordnede problemstillingen var hvordan nettverket av kanaler, elver og innsjøer i Nordsjøregionen kunne utvikles slik at den kulturelle og miljømessige arven ble ivaretatt. Telemark deltok, som eneste region fra Norge, sammen med regioner fra Sverige, Nederland, Belgia og Tyskland, Skottland og England. Lead partner var British Waterways. Telemark var norsk prosjekteier, og prosjektansvarlig var Thrond Kjellevold. Prosjektet ble delt opp i hele sju såkalte arbeidspakker, bare i Telemark, hvor hver av disse arbeidspakkene ble eid av kommunen eller den institusjonen som drev det. Arbeidspakkene inkluderte alt fra opprydding langs elver og kanaler til utbedring av småbåthavner i Kragerø og Bamble, og følgelig hadde de også målsetninger med stor spredning, fra økt turisme til miljøgevinst. Jeg klassifiserer prosjektet som helhet under ”Landbruk- kulturlandskap” fordi målsetningene er uklare og vidt definerte. Derfor legger jeg mer vekt på virkemidlene, som jeg samler under begrepet landskapsutvikling. Fylkeskommunen inngikk som partner i to av de lokale arbeidspakkene. Arbeidspakke 1, som handlet om markedsføring og PR, og hvor det konkrete resultatet skulle være en webside med informasjon om kanalene og elvene. Den andre var Arbeidspakke 7, som handlet om prosjektledelse, der oppgaven var å rapportere inn fremdrift og resultater til lead partner. Dawn Syvertsen og Thrond Kjellevold var Telemark fylkeskommunes representanter. Fylkeskommunen tar her en lokalt ledende rolle, noe som, når man ser på organiseringen av prosjektet, er naturlig. Den spiller også rollen som tilrettelegger for de lokale prosjektene (<http://www.canal-link.com/welcome.php>)

Water City International ble startet i 2002 og avsluttet i 2006. Prosjektet har som mål å utvikle og fremme byer der vann er en viktig ressurs. Telemark deltar ikke direkte som partner. Der er Skien og Porsgrunn som sender representanter, mens Thrond Kjelle vold er satt opp som kontaktperson fra fylkeskommunen. Sammen med Porsgrunn og Skien deltar regioner fra Nederland, Sverige, Tyskland og Danmark, hovedsakelig byer. Fryslân i Nederland er lead partner. Fylkeskommunen spilte en rolle ved å fremme Porsgrunn og Skien som prosjektdeltager til Fryslân. Prosjektene som ble sendt med var utviklet og eid av Porsgrunn og Skien. Disse byene måtte også betale en egenandel på 150 000 euro. Telemark har ingen ledende rolle i prosjektet, og har kun vært tilrettelegger for deltagelse for de to byene (<http://www.watercity.org/>)

4.5.3 “Arenaer- erfaringsutveksling”

Forum Skagerrak ble samlet i 2003 og avsluttet i 2007, men bygger på et samarbeid fra 1999. Forumet hadde som mål å opprette en permanent organisasjon som skulle ivareta interessene til områdene rundt Skagerrak. Telemark deltok sammen med Vestfold, Aust- og Vest- Agder og Østfold, som var lead partner, samt regioner fra Sverige og Danmark. Partnerne var offentlige instanser, som fylkeskommuner, men også private interesser var representert. Forumet delte sitt arbeid opp i arbeidspakker. Arbeidspakke 1 dreide seg om overgjødning av havet. Arbeidspakke 2 omhandlet hindring av spredning av farlige stoffer, forsøpling og oljeutslipp. Lars Haukvik er satt opp som norsk kontaktperson for denne gruppen. Arbeidspakke tre rettet seg mot fisk- og skalldyr oppdrett, arbeidspakke 4 hadde som mål å styrke samarbeidet i planleggingsarbeid som tok for seg kystsonen. Arbeidspakke 5 ønsket å etablere samordnet miljøovervåkning av Skagerrakområdet. Arbeidspakke 6 skulle drive informasjonsarbeid. Det skulle blant annet samles inn informasjon om havbunnens topografi og struktur. Som deltager har Telemark ikke spilt noen distinkt ledende rolle. Det finnes lite dokumentasjon på hvordan dette arbeidet ble fulgt opp, og ingenting som tyder på at Forum Skagerrak lyktes i å etablere seg som permanent organ. Det er vanskelig å definere Telemark Fylkeskommunes rolle i henhold til sponsor-, tilrettelegger- eller produsentrollen i dette forumet, fordi ingen

dokumentasjon foreligger for hvordan slike oppgaver ble fordelt. Deltagelsen regnes derfor som grunn (<http://www.forumskagerrak.com/>)

Green Port var en prosjektide som ble født i Telemark i 1999 og hadde som mål å få på plass et system for håndtering av avfall fra skip, med spesielt fokus på Nordsjøområdet. Før ideen ble oversendt Interreg- sekretariatet ble ideen videreutviklet sammen med Sogn- og Fjordane fylkeskommune og et nederlandsk konsulentfirma. Til slutt fikk prosjektet fem deltagere, fra henholdsvis Norge, Danmark, Nederland og Storbritannia. Fem arbeidspakker skulle ta for seg hver sin del av problemstillingen: romlig havneplanlegging, mottak for avfall fra skip, utvikling av en ledelsesstruktur for håndtering av avfall, implementering, pilotprosjekter og formidling samt prosjektledelse og kvalitetssikring. Resultatet skulle bli en mer bærekraftig og miljøvennlig skipsindustri. Telemark var lead partner i dette prosjektet. Over seg hadde de et styre. Dette styret bestod av en representant fra Danmark, en fra Sogn og Fjordane og en representant fra Storbritannia, i tillegg til Thrond Kjellebold. Under seg et sekretariat som også var hovedansvarlig for kvalitetssikringen. Hver region hadde en komité og en egen prosjektleder. Det samme hadde også hver arbeidspakke. Som lead partner var det Telemark som hadde ansvaret for den fortløpende kontakten med Interreg- sekretariatet, utsendelse av alle dokumenter og annen informasjon, arrangering av alle møter og samlinger, samt utbetaling til de andre underleverandør. Dette innebar helt klart ekstra ressurser fra Telemark sin side (Green Port CD- rom)

Euromountains.net var et prosjekt som gikk fra 2004-2007. Prosjektet dreide seg, som navnet tilsier, om felles utfordringer i regioner med fjellområder. Prosjektet hadde tre temaer det arbeidet med: forbedring av offentlige og private tilbud på fjellet, herunder infrastruktur, kultur, helse- og sosialtjenester samt tilrettelegging for bruk av fjell som rekreasjonsområde. Område to var utvikling og promotering av de ressursene fjell gir og foredle disse til kvalitetsprodukter, og til sist drift av skjøre fjellområder, rurale områder og naturressurser. Telemark deltok sammen med Buskerud, Hedmark, Oppland og Sogn- og Fjordane fra Norge, samt regioner fra Spania, Italia, Frankrike, Storbritannia og Portugal. Sogn- og Fjordane var norsk

prosjekteier. Partene i prosjektet var i all hovedsak offentlige regionale myndigheter, men private institusjoner ble invitert til samlingene. I tillegg til seminarer og samlinger var arbeidet med temaene stort sett basert på studier som tok for seg de forskjellige problemstillingene. Telemark deltok som studieobjekt i to av disse studiene, under tema 1 og 3. Telemark hadde ingen ledende rolle i verken prosjektet som helhet eller i studiene. Deltagere fra fylkeskommunen var Thrond Kjelle vold, Ole Bjørn Steinmoen, Lene Hennum og Geir Berge Nordtveit. Jeg vil argumentere for at Telemark i dette prosjektet har en rolle som tilrettelegger

(<http://www.euromountains.net/>)

VNE- Inland Waterways of Europe ble satt i gang i 2005 og avsluttet i 2007.

Prosjektet hadde som hovedmål å utvikle vannveier, som kanaler, elver og innsjøer, på en slik måte at den kulturelle arven ble ivaretatt. Samtidig ønsket man å utvikle nye måter å bruke disse områdene på. I gjennomføringen av prosjektet skulle det, i tillegg til studier av områdene, seminarer og arbeidsgrupper, opprettes en pilotorganisasjon kalt European Recreation Navigation Observatory (ERNO), som skulle fungere som en samlingsorganisasjon for teknisk og statistisk informasjon om turisme, rekreasjon og kulturell arv knyttet til vannveiene. Telemark deltar som eneste norske region, sammen med regionale og nasjonale myndigheter fra blant annet Storbritannia, Belgia, Nederland, Tyskland, Sverige, Ungarn, Italia, Frankrike og Spania. British Waterways er lead partner, mens Telemark er norsk prosjekteier. Thrond Kjelle vold er satt opp som kontaktperson. Tfk har ikke tilsynelatende hatt noen ledende rolle i noen av studiene som ble gjennomført, mens ERNO stoppet opp på tegnebordet grunnet behovet for store ressurser til vedlikehold og oppdatering av informasjonen den var ment å behandle. Tfk var verter for en arbeidsgruppe med temaet "Networking" i 2006. Ut over dette har prosjektet mye til felles med Canal Link og Water City International, og det nevnes eksplisitt at prosjektene venter å dra nytte av hverandre. Telemark tok i dette prosjektet en ledende rolle, som norsk prosjekteier. Samtidig gir aktiviteten inntrykk av å være fokusert på tilrettelegging

(<http://www.vne-waterways.eu/home.21.0.html>)

PIPE- prosjektet ble startet i 1999 og avsluttet i 2003. Det tok for seg utfordringen perifere regioner hadde når det kom til attraktivitet for unge mennesker. En særlig problemstilling var mangel på innovasjon og nye ideer for hvordan man skulle utnytte regionens ressurser og muligheter. Telemark deltok fra Norge sammen med Finnmark og Østfold, samt regioner fra Sverige, Latvia, Estland, Litauen, Finland og Russland. Norsk prosjekteier var Norsk kompetanseutvikling. Prosjektet er bygget opp rundt lokale ungdomsprojekter som skulle lede opp til en utstilling kalt EXPO, der ungdomsprosjektene skulle presenteres. Telemark hadde ingen ledende stilling i dette prosjektet. Underprosjektene ble utviklet av lokale aktører, mens Telemark hadde en tilrettelegger- rolle (<http://www.pipeproject.no/>)

Innovation Circle er en videreføring av PIPE, og tar utgangspunktet i den samme problemstillingen. Prosjektet har nå fått en ytterligere lokal forankring. Telemark deltar ikke lenger som partner, men har sendt Notodden i sitt sted. Notodden eier prosjektet ”Winter Lights in Telemark”, som samlet lysdesignstudenter fra hele verden til Notodden for å lyssette kjente lokale steder. Prosjektet er ellers bygget opp som et nettverk av lokale prosjekter som i all hovedsak involverer ungdom. Telemark fylkeskommune har rollen som tilrettelegger (<http://www.innovationcircle.net/>)

SuPortNet II var et prosjekt som ble startet i 1999 og avsluttet i 2004. Prosjektet var rettet mot båtturisme og de utfordringer som følger med disse. Østfold stod som norsk prosjekteier. Sammen med Østfold og Telemark deltok Akershus-, Buskerud-, Vestfold-, Rogaland- og Sogn- og Fjordane fylkeskommune, samt en drøss norske kommuner og andre offentlige og private partnere. Fra utenfor Norge var det ca 80 ulike partnere fra Sverige, Tyskland, Polen, Litauen, Latvia og Estland. SuPortNet skulle i all hovedsak samle inn og publisere informasjon som var relevant for båtturister. Dette innebar alt fra informasjon om tidevann til avfallshåndtering og badeinformasjon. Dette ble gjort tilgjengelig gjennom nettsiden supornet.org. Det ble også vedtatt en målsetning om å etablere et driftselskap som skulle drive denne siden på permanent basis. Prosjektet nevner også enkelte andre målsettinger for aktiviteten i prosjektet, som blant annet en miljøgevinst som et resultat av spredning av ”best practice”- avfallshåndtering. Det som gjør at jeg likevel klassifiserer dette prosjektet

under ”Arena- erfaringsutveksling”, og ikke under ”Miljø”, er at jeg vektlegger prosjektform og virkemidler mer enn målsetninger. Telemark hadde ingen ledende rolle i prosjekter, men bidro som tilrettelegger gjennom spredning av informasjon. Informasjonen på suportnet.org, eller heller mangelen på sådan, tyder på at opprettelsen av driftselskapet feilet (<http://www.suportnet.org/>)

4.5.4 “Innovasjon/næringsutvikling”

BESST. Business and Environment linked through Small- Scale Tourism er et prosjekt som gikk fra 2003 og ble avsluttet i 2008. Som navnet indikerer var målet å stimulere til økonomisk vekst i rurale strøk ved å fokusere på det spesielle ved hver enkelt region. Slik ønsket man å tiltrekke seg nye turister, og linke de økonomiske interessene og de unike omgivelsene. Det er Fyresdal kommune og ikke Telemark fylkeskommune som har representanter i prosjektet. Her har fylkeskommunen helt klart spilt en tilrettelegger- rolle

Connect Baltic Sea Region (CBSR) er ikke egentlig et prosjekt, men en stiftelse av frivillige der målet er å koble entreprenører, kapital og kompetanse. Modellen stammer fra San Diego og ble etablert der i 1985. For de baltiske landene ble en slik organisasjon opprettet i 1992, gjennom en prosjektsøknad til Interreg IIIB. Medlemmer i stiftelsen er en rekke private og offentlige institusjoner. Sammen med Telemark Fylkeskommune er også Akershus-, Buskerud-, Hedemark-, Oppland-, Vestfold- og Østfold fylkeskommune medlemmer, og dette er bare for Østlandet. Telemark fylkeskommune er med som tilretteleggere for lokale entreprenører som trenger en link inn i systemet, men har ingen ledende stilling i organisasjonen som helhet. Fylkeskommunen forpliktet seg også til å støtte prosjektet med et pengebeløp, ca 200.000 – 300.000 over tre år (Reisz 2009b). Det kan diskuteres om denne stiftelsen også kunne stått under ”Arenaer- erfaringsutveksling”. Her vil jeg argumentere for at det er en klar sammenheng mellom mål og virkemidler. CBSR formidler aktivt kontakt mellom partene, i motsetning til å kun organisere konferanser eller seminarer (<http://www.connectnorge.org/>) (<http://www.bsrinterreg3a.net/templates/detail.php?id=100659>)

4.5.5 “Utdanning”

Gateway to Guidance er et prosjekt som gikk fra 2005 – 2007, og som sprang ut fra den utfordringen en arbeider stod overfor hvor teknologien utvikles i stort tempo og kravene og forventningene til oppdatert kompetanse øker. Et annet fokus var hvordan en kunne få langtidsarbeidsledige tilbake i jobb. Målet var at hver region skulle utvikle et system for veiledning videre i og tilbake til arbeidslivet, under slagordet Lifelong Learning. Med i prosjektet var også regioner fra Danmark, Irland, Slovakia og Storbritannia. Utfordringene skulle løses gjennom et samarbeid mellom offentlige og private aktører. Telemark innehar en ledende rolle som promotør. En rolle som promotør kan linkes til en rolle som tilrettelegger, fordi oppgaven er å finne mulige partnere, og tilrettelegge for samarbeid (<http://www.gatewaytoguidance.com/>)

GLOCAL- Global Education Business Partnership ble satt i gang i 2003 og avsluttet i 2006. Prosjektet skiller seg noe ut ved ikke å være et Interreg- prosjekt. Det er derimot knyttet til EU, gjennom Leonardo da Vinci- programmet. Dette er et program som fokuserer på utdanning. GLOCAL- prosjektet var et samarbeid mellom 19 regioner. Utenom Telemark, som var eneste deltager fra Norge, deltok også regioner fra Storbritannia, Finland, Sverige, Danmark, Spania og Estland. Prosjektet hadde som mål å bedre utdanningen for unge mennesker slik at de sto bedre rustet til å møte arbeidshverdagen ved fullført utdanning. Målet var å etablere langvarige forhold mellom arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og samfunnet for øvrig. Arbeidet ble delt opp i tre tematiske pakker, og tre generelle pakker. Arbeidspakke 1, Work related learning, hadde tre underkategorier. Student Involment, Personell Involment og Initial Teacher Training. De to siste temapakkene var Sosial Inklusion og Partnership. De tre generelle pakkene var Research, Analyse & Evaluation, Dissemination (Formidling) Strategy og Management. Telemark hadde ingen ledende rolle i dette prosjektet, men de var verter for en partnership- konferanse i 2004. Prosjektleder for Telemark var Arne Johan Moen, ansatt ved Bamble videregående skole

Et aspekt ved Telemarks internasjonale engasjement som er vanskelig å fange opp i de øvrige kategoriene, er den rollen fylkeskommunen har som sponsor av prosjektarbeid i instanser som i liten grad har tilknytning til fylkeskommunens administrative struktur. Idrettsklubber, fritidsklubber og teatergrupper er bare noen eksempler blant de som får støtte. Noen av disse midlene går til utvikling av Interreg-programmer, mens andre støtter prosjekter på siden av det de eksisterende strukturene. Blant disse finner man støtte til elevutvekslingsprogrammer og kulturelle studiereiser. Prosjektene trenger ikke ha flere parter for å kvalifisere til støtte. Til sammen støttet fylkeskommunen i 2008 21 ulike prosjekter med til sammen 522 715 kr i internasjonaliseringsstilskudd, hvor tilskuddssummene varierer fra mellom 4 000 til 50 000 kr.

4.6 Oppsummering av Telemarks internasjonale arbeid

Tabell 4.1 Roller og engasjementstyper Telemark

	Tilrettelegger	Produsent	Sponsor	Lederrolle
Vennskapssamarbeid	x			
Organisasjoner	x			x
Prosjektbasert samarbeid				
- Infrastruktur	x	x		
- Landbruk/kulturlandskap	xx			x
- Arenaer- erfaringsutveksling	xxxxx			xx
- Innovasjon/næringsutvikling	xx			
- Utdanning/forskning	xx			
- Miljø				

Oppsummeringen viser at Telemarks internasjonale engasjement er spredt over et stort institusjonelt felt, fra uformelle vennskapssamarbeid til prosjektbasert samarbeid. Vennskapssamarbeidet med Hubei representerer et klart brudd med det øvrige engasjementet. Dette er det eneste samarbeidet der en av deltagerregionene ligger utenfor Europa. Ut over dette er størstedelen av engasjementet knyttet opp mot EU og Interreg. Vennskapssamarbeidene er i dog i klart mindretall, vekten ligger helt klart på det prosjektbaserte samarbeidet. Fylkeskommunen viser også vilje til å påta seg ledende posisjoner i både prosjektene og organisasjonene de deltar i. Av prosjekter er det fokusert på arenaer- erfaringsutveksling. Dette er prosjekter som ikke nødvendigvis har klare produksjonsmål. De dominerende målsetningene i disse prosjektene handler om koordinering og samarbeid på områder der regionene har felles problemstillinger eller muligheter, slik at det gir en mest mulig fruktbar erfaringsutveksling. Dette er bakgrunnen for at tilretteleggerrollen er den mest utbredte. Gjennom deltagelse i de ulike organisasjonene og forumene bygger Telemark opp kompetanse på europeisk prosjektarbeid. Selve produksjonen ligger i stor grad hos lokale produsenter. Dette kan være kommuner, eller det kan være andre offentlige eller private instanser. Fellesnevneren er at de som regel ligger på et lavere nivå enn fylkeskommunen. I rollen som tilrettelegger er fylkeskommunen mest involvert tidlig i prosjektfasen. Fordi norske regioner ikke kan foreslå prosjekter til Interreg uten deltagelse fra regioner fra medlemsland, gir dette en spesiell utfordring. Telemark har løst denne problemstillingen ved å bruke fylkeskommunens nettverk til aktivt partnersøk. En vanlig fremgangsmåte er at fylkeskommunen støtter en såkalt LØFT- analyse, der man kartlegger på hvilke områder en kommune har størst utviklingspotensial. Deretter forsøkes det gjennom de foraene og organisasjonene fylkeskommunen deltar i å finne regioner med de samme utfordringene, eller det forsøkes å koble kommunen på et allerede eksisterende prosjekt. Etter at en slik kobling er gjort, trekker fylkeskommunen seg noe tilbake, men stiller som regel en person til rådighet som fylkeskommunens kontaktperson for prosjektet. Denne personen er som regel Thronn Kjellevold. Enkelte personer går hyppig igjen i prosjektene og organisasjonene. I tillegg til Kjellevold er det Bjørn Reisz som er knyttet til flest prosjekter og organisasjoner. Dawn Syvertsen, Lars

Haukvik og Vibeke Jacobsen er også navn som nevnes hyppig. Jacobsen og Haukvik har unike stillinger i form av å være ansatt i sekretariatet tilknyttet NSC. Andre personer som er tilknyttet det internasjonale engasjementet, eksempelvis de som er tilknyttet de ulike tematiske gruppene i NSC, er som regel der i kraft av sin fagkompetanse på feltet. De har stillinger i fylkeskommunen knyttet direkte til temaet for den gruppen de deltar i. Andre igjen hentes inn fordi de er knyttet til underprosjekter. Disse kan være ansatte i kommuner eller ha nøkkelstillinger i andre institusjoner som deltar i prosjektene under fylkeskommunen. Dette er blant annet tilfellet med Ole Bjørn Steinmoen, Lene Hennum og Geir Berge Nordtveit i Euromountains.net.

At det tilsynelatende ikke finnes prosjekter som faller under enkelte av de tematiske kategoriene, som for eksempel miljø, betyr ikke at det ikke er en problemstilling som arbeides med. Miljø er en målsetning som dukker opp i flere av prosjektene der det egentlig er andre problemstillinger som dominerer aktiviteten. Deriblant landskapsutvikling/kulturlandskap, en kategori flere av prosjektene til Telemark faller inn under. Mange av disse er knyttet til vann, noe som kan ha sin forklaring i fylkets historie, der Porsgrunn og Skien var tradisjonelle sjøfartsbyer, og hvor Porsgrunnselven fortsatt dominerer landskapet. Telemark har også høye fjell og dype daler, og denne variasjonen i topografien gir ulike utfordringer. Ved å aktivisere lokale krefter til å bli bevisste på hvilke muligheter de ulike naturområdene gir, kan man bidra til å øke produktiviteten og attraktiviteten til kommuner og småsamfunn som er avskåret fra fylkessentrum.

I sin ledende rolle som president i NSC viser Telemark vilje til å bruke ressurser på å forsøke å påvirke de større linjene i europeisk regionalpolitikk. At presidenten også er fylkesordfører viser at også toppnivået politisk er involvert i arbeidet. Gjennom driften av sekretariatet til NSC bruker Telemark penger ut over det som kreves fra en vanlig deltager. NSC satses på fordi fylkeskommunen ønsker et bredere kontaktnett mot Europa, og samtidig øke kompetansen på europeisk politikk hos nøkkelpersoner i fylkeskommunen.

I rollen som sponsorer fordeler fylkeskommunen relativt små midler, sett i forhold til antall prosjekter, selv om totalsummen på i overkant av 500 000 NOK er betydelig. Fylkeskommunen involverer seg ikke så mye i disse prosjektene etter at midlene er delt ut. Denne aktiviteten viser fylkeskommunens vilje og evne til å mobilisere andre instanser i sitt internasjonale engasjement. Gjennom å tilby å sponse prosjekter på denne måten lager fylkeskommunen en insentivstruktur lik den selv får tilbudt gjennom strukturfondene og Interreg. Det er dermed ikke kun fylkeskommunen som blir integrert på den internasjonale arenaen.

Dermed får vi et bilde av en fylkeskommune med både et bredt og et dypt internasjonalt engasjement. Prosjektene og organisasjonene har en bred tematisk flate, og fylkeskommunen legger vekt på god forankring både i egen administrasjon og hos kommunene eller de andre underaktørene som skal nyte godt av prosjektene. Vi finner en klar utvikling i engasjementet, fra de tidligere, spede forsøkene på samarbeid der få parter deltok, og der prosjektarbeidet var svært resultatorientert, til fokus på nettverkssamarbeid og forum for diskusjon av felles problemstillinger, løsninger og erfaringsutvekslinger. Disse tematiske problemstillingene er svært ulike, og ofte spesifikt knyttet til en egenskap ved deltagerne i forumene. I samarbeidet mellom Telemark og Hubei finner jeg et spesielt godt eksempel på hvordan fylkeskommunen utnytter allerede opprettede kontaktpunkter til å finne temaer å samarbeide om. Det som startet ut som et vennskapssamarbeid mellom to høyskoler er nå blitt mer et tematisk samarbeid som brukes aktivt for å fremme næringslivssamarbeid og kontakt, som har kuliminert i en årlig samling enten i Telemark eller i Hubei, der interesser kommer sammen og legger grunnlaget for nye prosjekter.

Utviklingen av det internasjonale engasjementet ser ikke ut til å stoppe der. Telemark fylkeskommune har en stor katalog med mulige fremtidige prosjekter som vurderes, og flere prosjektforslag er oversendt Interreg for vurdering. Satsingen på internasjonale kontakter er tilsynelatende stadig økende.

4.7 Aust- Agder i verden: Vennskap og solidaritet

Historien til Aust- Agder fylkeskommunes internasjonale engasjement er ganske forskjellig fra Telemarks. For det første er den mye kortere og mindre omfattende. Det vil si, at Aust- Agder ikke har hatt noe utpreget internasjonal profil før et stykke ut på 2000- tallet. To hendelser har vært svært viktige for hvordan fylkeskommunens engasjement har utviklet seg: det første var opprettelsen av Sørlandets Europakontor i 2005. To år senere, i 2007, ble det opprettet et felles internasjonalt sekretariat for Aust- og Vest- Agder. Sekretariatet kom som et resultat av ønske om en sterkere samordning mellom Agder- fylkenes internasjonale engasjement. Frem til da hadde Aust- Agders engasjement vært preget av tilfeldigheter og uklar organisering. Blant de tidligere aktivitetene finner vi vennskapssamarbeid med Viborg amt i Danmark, og en samarbeidsavtale med Rezekne i Latvia. Vennskapet med Viborg bygger på en avtale inngått i 1988, og har i all hovedsak bestått av besøk og utvekslinger av administrativt ansatte og politikere. Samarbeidet med Rezekne i større grad var et solidaritetsprosjekt drevet av Arendal. Fylkeskommunen ble medlem av NSC i 1991 og gjennom det CPMR, og hadde et samarbeid med andre regioner i Skagerraksamarbeidet innenfor kultursektoren. På midten av 90- tallet var dette stammen i det internasjonale engasjementet. Fylkeskommunen som sådan hadde få prosjekter. Samarbeid på institusjonsnivå, skolenivå og mellom frivillige organisasjoner ble sett på som mer verdifullt (FT- sak 62/97). En liknende formulering ble gjentatt i en fylkestingsmelding, der fylkestinget særlig peker på det internasjonale arbeidet som drives og de samarbeidsrelasjonene som er utviklet utover det sentrale politiske og administrative plan som svært positivt (FT- melding nr. 18/98). Fra mai 1996 vedtok EU et nytt fellesskaps- initiativ, Interreg IIC, som fikk stor betydning for utviklingen av det internasjonale engasjementet i Aust- Agder. Under utarbeidelsen av Nordsjøprogrammet ble fylkeskommunen i større grad trukket inn i mer omfattende prosjekter med flere deltagere, deriblant The North Sea Circuit og SEAGIS. Interreg IIC ble lagt ned i 2001, men erstattet av Interreg IIIB, og Aust- Agder ønsket gjennom sin deltagelse i NSC å ta en mer aktiv rolle ved å

fremme prosjekter og programområder som fylkeskommunen kunne tenke seg å samarbeide internasjonalt om (Fylkesplanen 2000- 2003 kap. 3).

Innen år 2001 hadde engasjementet vokst såpass at fylkeskommunen så nødvendigheten av å utvikle en strategi. Fylkesrådmannen utarbeidet et forslag til en slik strategi. Der sto det at Aust- Agder skulle forstsette å engasjere seg i internasjonalt regionalt samarbeid, og at det internasjonale engasjementet skulle bidra til hovedmålsetningene. Hovedmålsetningene som ble foreslått var økt forståelse og vennskap over landegrenser, en mer bærekraftig utvikling, og økt kompetanse og nye impulser som kan komme fylkets innbyggere til gode. I komitébehandlingen av saken ble det lagt til å arbeide for å få klarere politiske målsettinger og større praktisk nytteverdi inn i de internasjonale samarbeidsorganisasjoner som fylket deltar i og de bilaterale kontaktene som fylket har. For å nå disse målsetningene skulle strategien legge vekt på å styrke demokratiske verdier, øke kompetansen om internasjonale forhold særlig blant de unge, og spre kjennskap til Aust- Agder ut over landets grenser, sikre biologisk mangfold og sosial trygghet samt øke kompetanseoppbygging, egenutvikling og handelssamkvem i næringslivet. Dette ble enstemmig vedtatt, og dermed hadde Aust- Agder fylkeskommune en internasjonal strategi (FT- sak 27/01). Som tidligere nevnt ble det senere opprettet et Europakontor i 2005 og et felles internasjonalt sekretariat for Aust- og Vest- Agder i 2007.

4.8 Aust- Agders vennskapssamarbeid

Vennskapssamarbeidet med Viborg ble startet i 1988. Vennsapsavtalen gjelder i utgangspunktet mellom Aust- Agder og Viborg, men også Vest- Agder har hatt representanter med på studieturene som arrangeres. Samarbeidet har ingen egne definerte målsetninger. Den faktiske aktiviteten er i stor grad informasjons- og erfaringsutveksling. Blant annet har et av besøkene fra Aust- Agder til Viborg hatt den danske regionale forvaltningsordningen som tema. Dermed får den status som en arena for erfaringsutveksling (FT- melding 08/2000)

Rezeknesamarbeidet startet i utgangspunktet ut som et samarbeid mellom Arendal og Rezekne by i Latvia. I 1996 sluttet Aust- Agder fylkeskommune seg til avtalen, sammen med Rezekne distrikt. Siden den gang har avtalen blitt revidert en rekke ganger. Samarbeidet har hatt klare trekk av nødhjelp, der hovedaktiviteten har vært sosiale hjelpetiltak av ulik art. Dette gir seg også uttrykk i at samarbeidet i stor grad drives på medarbeidernes egen tid og egne ressurser. Uten dette ville samarbeidet mest sannsynlig stoppet opp. Senere har samarbeidet fått klarere målsetninger og strategier, og demokrati- og by- og regionsutvikling har fått større betydning. Flere konkrete tiltak har blitt satt i gang, deriblant anskaffelse av utstyr og økonomisk støtte til skoler, sykehus, sossialsentre og lignende. Et prosjekt ble satt i gang for å utbedre og oppgradere vannforsyningsnettet i byen. Elever fra skoler i Aust- Agder har hospitert på skoler i Rezekne. Andre parter har således blitt trukket inn i samarbeidet, private så vel som offentlige. I 1994 ble Vennskapsforeningen Arendal – Rezekne stiftet. Dette er en privat stiftelse som støtter drift av institusjoner med direkte økonomisk støtte. Sørlandet Sykehus Helseforetak har et samarbeid med sykehuset i Rezekne, som er konstruert rundt rus- og avhengighetsbehandling. Frem til 2004 ble store deler av samarbeidsprosjektene finansiert gjennom støtte fra Utenriksdepartementet. Etter dette ble fylkeskommunen nødt til å finne nye finansieringsmuligheter. Svaret ble å søke på midler fra EØS- midlene som Norge måtte ut med for å få på plass en ny EØS- avtale. Ca 425 millioner NOK ble gitt til Latvia. I forbindelse med denne omleggingen ble det satt i gang en prosess der målet var å komme opp med prosjektideer Rezekne ønsket å prioritere innenfor retningslinjenes prioritetsområder. Følgende tre områder ble valg for arbeidet med prosjektforslag og nettverksbygging: Helse- redusere og forebygge livsstilsrelaterte sykdommer, barn med spesielle behov og bevaring av den europeiske kulturarv. Ingen av prosjektene Rezekne søkte om finansiering til fikk støtte etter første søknadsrunde. Avtalen ble sist revidert i slutten av 2007, da den ble forlenget til 2011. Da ble det lagt vekt på at Latvia, som EU- medlem, hadde fått tilgang på støtteordninger og programmer der også Norge, og da Aust- Agder kunne delta i. Rezekne hadde også hatt en svært god økonomisk utvikling. På bakgrunn av dette kunne fokus på samarbeidet endres ytterligere vekk fra nødhjelp og i større grad

fokusere på samarbeid med gjensidig nytte innenfor felles prioriteringer, som energi, bærekraftig utvikling, næringsutvikling og kultur og utdanning. Bistandselementet ble ikke tatt helt ut av avtalen, da fylkeskommunen anerkjente at det fortsatt var behov for støtte, særlig til de aller fattigste som ikke hadde fått ta del i den økonomiske veksten (FT- melding 002/02, FT- sak 034/04, FU- sak 150/04)

4.9 Aust- Agders deltagelse i organisasjoner

Aust- Agder deltar i NSC sammen med Telemark. Aust- Agder er medlemmer av fire av fem faggrupper: samferdsel, kultur, næringsutvikling og miljø. Faggruppene er aktive når det gjelder å få fram prosjekter under Nordsjøprogrammet i EU's Interreg IIC/IIIB ordning. Sammen med SAVOS har Aust-Agder tatt flere initiativ for å få saker fram på NSC's generalforsamling. På generalforsamlingen i 2001 fremmet SAVOS (Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet) to forslag til resolusjoner, begge ble vedtatt. Ut over dette har ikke Aust- Agder noen ledende posisjon i organisasjonen. (FT- sak 002/02)

Deltagelsen i BSSSC er det dypeste Aust- Agder har. Oddvar Skaiaa er en av to styremedlemmer fra Norge. Styret skal bestå av to representanter fra hvert land. Styremedlemmene kommer med et regionalt politisk mandat, og møtes jevnlig. Det er styret som har ansvaret for organisasjonens arbeid med de politiske målsettingene. En gang i året kommer styret sammen og avgjør BSSSCs fremtidige politiske aktiviteter. Denne deltagelsen står det ellers lite om. Aust- Agder trekker heller ikke frem dette arbeidet som spesielt viktig, på tross av den ledende stillingen.

(<http://www.bsssc.com/section.asp?id=85&pid=91>)

(<http://www.bsssc.com/section.asp?id=206&pid=77>)

Sørlandets Europakontor ble opprettet i 2005 og ligger i Brussel. Kontoret eies av de to Agder- fylkene, samt Arendal og Kristiansand kommune og Agderrådet. Kontoret har som mål å bidra i utviklingen av et mer internasjonalt nærings- og samfunnsliv som utnytter mulighetene i Europa, være en link til det europeiske

markedet for næringslivet i Agder. Det ønsker også å være en kanal for tilgang til økte faglige og økonomiske ressurser fra EU, være en kilde til å heve Agder-regionens kompetanse om EU og EØS og generelt være Agders kontaktpunkt i Europa. . Kontoret har en ressursgruppe bestående av folk fra flere institusjoner, som LO og NHO, Agderforskning og Innovasjon Norge. Fra Aust- Agder fylkeskommune deltar Sverre Fosse. Aust- Agder fylkeskommune sponser dette kontoret, samtidig som de deltar i planlegging, tilrettelegging og informasjonsspredning (<http://www.south-norway.be/>)

Norsk Informasjonsskontor Sørlandet ble etablert i 1990 og er ett av åtte kontorer i Norden som arbeider for økt samarbeid innen Norden og Baltikum. Kontoret både initierer og har prosjektledelse på flere prosjekter. Kontoret har blant annet sekretariatet for det overnevnte Rezekne- samarbeidet. Aust- Agder fylkeskommune har en representant i styret, i tillegg til å støtte kontoret økonomisk. Kontoret i seg selv har ingen prosjektproduksjon, men opptre som en informasjonskanal for andre som ønsker å drive prosjekter i Norden og Baltikum. Her har Aust- Agder en utpreget sponsorrolle (<http://www.nordeninfo.no/om-kontoret.aspx>)

De to foregående organisasjonene, Sørlandets Europakontor og Norsk Informasjonsskontor Sørlandet, er ikke klassiske organisasjoner, og deres plassering sammen med BSSSC og NSC er derfor ikke helt presis. Likhetstrekkene er likevel så mange at jeg velger å plassere dem under samme kategori. Sørlandets Europakontor og Norsk Informasjonsskontor Sørlandet har begge som hovedoppgave å fange opp signaler fra Europa og forsøke å påvirke de politiske prosessene. Driverne av kontorene kan sammenliknes med medlemmer i en organisasjon, og de som arbeider ved kontorene kan sees på som medlemmenes representanter. Den største forskjellen er at kontorene organiserer sitt arbeid i mindre grad etter faglige tematiske felt.

4.10

4.10.1 “Arenaer- erfaringsutveksling”

The North Sea Circuit er et pågående prosjekt som omhandler sykkelruter rundt om i Europa. Prosjektet var et av tre prosjekter som ble fremmet og sponset gjennom NSCs kultur- og turismegruppe til det tidligere Interreg IIC programmet, som finansierte 50% av prosjektet. Senere ble det tatt over av Interreg IIIB under navnet North Sea Cycle Rout – Cycling on, hvor Rogaland var lead partner. Prosjektet har over 70 deltagerregioner fra Belgia, Nederland, Tyskland, Danmark, Sverige, Norge, Skottland og England. Som målsetning har prosjektet hatt å utvikle trygge, gode og sammenhengende sykkeløyper rundt Nordsjøen. Dette fant støtte under Interregs målsetninger om å bidra til bærekraftig utvikling. Strukturen i prosjektet er i stor grad basert på lokale aktiviteter administrert og koordinert av en overordnet struktur. Dermed har prosjektet også bidratt til utvikling av lokale områder, nye foretningsmuligheter og økt turisme til de stedene der den offisielle sykkelruten går. Prosjektets aktivitet ut over dette har vært å samle partnerne til konferanser og å promotere sykkelruten ved å lage arrangementer for brukerne av sykkelrutene. North Sea Cycle Rout (NSCR) er også sertifisert av Guinness rekordbok som den lengste sykkelruten i verden. I dag drives prosjektet i all hovedsak gjennom en webside som sprer informasjon om ruten og om arrangementer, inneholder et fotogalleri og gir syklistene som bruker ruten mulighet til å kommentere den (<http://www.northsea-cycle.com/default.asp?id=1&mnu=1&lang=1>)

Som deltager har Aust- Agder bidratt ved å promotere prosjektet gjennom kultur- og turismegruppen. En del av ruten går igjennom Aust- Agder. Dette har bidratt til en del lokale prosjekter, der fylkeskommunen har opptrådt som tilrettelegger. Aust- Agder har ikke hatt noen ledende stilling i prosjektet (FT- sak 27/01)

Det Skandinaviske Triangel ble satt i gang i 2001 og var et samarbeid mellom Agder- fylkene, Västra Götalandsregionen og Nord- Danmark. Samarbeidet hadde i utgangspunktet fire satsningsområder: næringslivsutvikling, IT/fjernundervisning, kultur og Nordic Link. Sistnevnte ble siden tatt ut i september 2001. Arbeidet er blitt

organisert ved en regional politisk styringsgruppe, en regional tjenestemannsgruppe og et sekretariat. Ordfører/sekretariat går på omgang. Samarbeidet har vært prosjektdrevet: et skandinavisk e-learning prosjekt, gjennomføringen av Skandinaviske opplevelseskongresser, maritimt partenariat, TV- triangelet og Fasett-konferanser. Ut ifra dette ser det ut til at Aafks rolle i stor grad er som sponsor og tilrettelegger for andre offentlige og private institusjoner. Samarbeidet ble avsluttet i 2006 (FT- sak 042/04)

Forum Skagerrak er det samme forumet som Telemark har deltatt i. Arbeidet dreide seg hovedsakelig om informasjonsinnhenting og spredning. Aust- Agder hadde ingen ledende rolle, men deltok som tilrettelegger for andre instanser.

4.10.2 “Infrastruktur”

Nordic Transportpolitical Network (NTN) er det samme prosjektet som Telemark deltar i. For Aust- Agder er det Ola Olsbu som er satt opp som kontaktperson, og er den som stiller på møtene. Ola Olsbu er ansatt som plansjef i Aust- Agder. Han har også hatt med seg fylkesordfører Oddvar Skaiaa. Aust- Agder har ingen ledende rolle i dette prosjekter. På samme måte som for Telemark ønsker Aust- Agder i all hovedsak å drive påvirkningsarbeid og tilrettelegging for praktiske løsninger for transporten i Nordsjøområdet.

4.10.3 “Miljø”

Sustainable Development in Coastal Tourist Areas (SDCTA) ble satt i gang i 1999, og skulle, som navnet tilsier, sikre beskyttelsen av sensitive kystområder fra miljøskader påført av turisme, finne gode måter å administrere trafikk i disse områdene og økonomisk gjenoppbygging av feriesteder nær kysten slik at disse blir bevisste på sin rolle ikke bare som en turistattraksjon, men også sevice- sentere for kystområdet, slik at forfall blir deres ansvar. Aust- Agder deltok i prosjektet sammen med regioner fra Storbritannia og Nederland, med Norfolk County som lead partner. Hvordan dette prosjektet har utviklet seg er det vanskelig å si noe om, fordi

informasjonen som er tilgjengelig er svært begrenset. Igjen nevnes ikke dette prosjektet på Interreg sine hjemmesider.

4.10.4 “Innovasjon/næringsutvikling”

Women in Business (WIB) er et program som startet i 2009 og skal vare til 2011, og hører inn under Interreg IVA, som er et nystartet program for Kattegat-Skagerrakområdet. Målet for prosjektet er å styrke Skagerrak-regionens konkurranseevne gjennom å stimulere til innovasjon, utvikling og bærekraftig vekst i små og mellomstore bedrifter drevet av kvinner. Rent konkret skal prosjektet arrangere tre konferanser og seks vekstsamlinger, samt utarbeide en virtuell møteplass for nettverkssamarbeid. Fra Norge deltar Aust- og Vest-Agder, samt regioner fra Danmark og Sverige. Det er Foreningen Norden / Nordisk informasjonskontor som er lead partner, mens Aust-Agder er norsk prosjekteier. Prosjektet forutsetter deltagelse også fra private institusjoner og utdanningsinstitusjoner. Dette prosjektet har mye til felles med CBSR, og kunne derfor fint stått under Arena-erfaringsutveksling, men av samme grunn som med CBSR har jeg valgt å ta det med under Innovasjon/næringsutvikling. Aust-Agder fylkeskommune har som lead partner tatt en klart ledende posisjon i prosjektet (<http://www.interreg-oks.eu> (a)) (Johnsen 2009)

Kreativ Interaksjon i Arbeidslivet (KIA) er nok et prosjekt under Interreg IVA. Fokuset for prosjektet er å få utnyttet den kreative kraften i kultursektoren for å styrke konkurransesituasjonen for Skagerrak. Deltagere i prosjektet er Aust- og Vest-Agder, Østfold Fylkeskommune, Region Nordjylland og Västra Götalandsregionen. Lead partner er ApEx-Senter for Anvendt opplevelsesøkonomi ved Aalborg universitet. Konkret skal kunstnernes kreative kunnskap og nye ideer og perspektiver bidra gjennom 30 separate innovasjonsallianser mellom bedrifter og kunstnere i Danmark, Sverige og Norge. Prosjektet skal også forsøke å finne et verktøy for å måle effekten av slike allianser. Aust- og Vest-Agders aktivitet i dette prosjektet er, gjennom sitt felles sekretariat, tilrettelegging for andre institusjoner som ønsker å være en del av prosjektet ved å inngå slike allianser (Johnsen 2009) (<http://www.interreg-oks.eu> (b))

4.10.5 Aust- Agder og skole- og utdanningssektoren

Et fremtredende trekk hos Aust- Agder fylkeskommune er det omfattende arbeidet som gjøres innenfor utdanningssektoren. Hele 16 av Aust- Agders videregående skoler samarbeider med en eller flere skoler i andre land. Flere av disse er en del av LEONARDO- programmet eller støttet av andre EU- midler. Aktivitetene spenner fra personlige kjennskap til lærere i andre land, til elevutvekslingsavtaler og prosjektsamarbeid. En del av disse er knyttet opp mot allerede eksisterende samarbeid, da spesielt Rezeknesamarbeidet og vennskapsavtalen med Viborg. Andre skoler har vennskapsskoler i Zimbabwe og USA (FT- melding 08/2000)

4.11 Oppsummering av Aust- Agders internasjonale arbeid

4.11 Oppsummering av Aust- Agders internasjonale engasjement

Tabell 4.2 Roller og engasjementstyper Aust- Agder

	Tilrettelegger	Produsent	Sponsor	Lederrolle
Vennskapssamarbeid	xx			
Organisasjoner	x			x
Prosjektbasert samarbeid				
- Infrastruktur	x			
- Landbruk/kulturlandskap				
- Arenaer- erfaringsutveksling	xxx			
- Innovasjon/næringsutvikling	x			x
- Utdanning/forskning				
- Miljø	x			

Aust- Agders internasjonale engasjement preges av at fylket deltar i svært mange færre prosjekter og organisasjoner i forhold til Telemark. Vennskapssamarbeid står derimot noe sterkere, og fylket har klart å beholde et slikt samarbeid over mange år med både Rezekne og Viborg. Aust- Agder tar heller ikke særlige lederroller i organisasjonene eller prosjektene de deltar i. Rollen den inntar er liten ut over den som forventes som en partner eller et medlem av en organisasjon. En tilbaketrukket tilretteleggerrolle dekker de fleste prosjektene. Det kan virke som om fylket er redd for å binde opp for mye ressurser, både økonomiske og personalmessige, i internasjonalt arbeid. Women in Business (WiB) er et hederlig unntak. WiB er et relativt nystartet prosjekt, det samme er Kreative Allianser. Dette kan derfor tyde på at engasjementet er under utvikling. Fylket har trappet opp sin aktivitet og har nå flere søknader inne i det nye Interreg- programmet IVA, som retter seg mot Øresund og Kattegat. Aust- Agder mangler personer som stikker seg spesielt ut i engasjementet. Personalressursbruken i 2001 ble redegjort for i FT- sak 27/01, der det ble opplyst om at fylkesrådmannens kontor anslagsvis brukte et halvt årsverk på internasjonalt arbeid, regionalavdelingen ca ett årsverk, og utdanningsavdelingen og helse- og sosialavdelingen ca 1/4 årsverk hver. To strukturelle faktorer som kan påvirke denne påstanden er Sørlandets Europakontor og det felles internasjonale sekretariatet med Vest- Agder. Både sekretariatet og Europakontoret har ansatte som jobber fulltid med internasjonale saker på vegne av Aust- Agder. Dette kan forklare hvorfor det ikke finnes personer i fylkeskommunen som fyller en slik rolle.

Det er vanskelig å trekke ut noen tematiske hovedtrekk når prosjektene er såpass få. Kultur, næringsutvikling og arenaer- erfaringsutveksling er de temaene prosjektene sprer seg på. Aust- Agder har heller ingen utpreget sponsorrolle, på den måten Telemark har. Der fylket skiller seg mest ut er den omfattende aktiviteten som drives rundt om på skolene. På tross av at fylket i 2001 kun hadde en kvart stilling innenfor utdanningsavdelingen har skolene til sammen et betydelig engasjement. Dette indikerer at størstedelen av arbeidet drives av de ansatte i skolene. Store deler av dette engasjementet er vennskapsavtaler med skoler på andre kontinenter, der interaksjonen må antas å være svært begrenset. Andre skoler har mer nære

samarbeidspartnere og driver elev- og lærerutveksling. Noen skoler deltar i EU-programmer for utdanning, som LEONARDO.

Konklusjonen blir uansett at Aust- Agders internasjonale engasjement er grunt og smalt. Dermed har vi et utgangspunkt for en analyse.

4.12 Oppsummering og sammenlikning av fylkeskommunenes internasjonale engasjement

”Hvordan skiller de to fylkeskommunenes internasjonale engasjement seg fra hverandre?” I oppsummeringen av de to fylkenes internasjonale engasjement har jeg vist at det er stor forskjell mellom de to fylkene, både når det kommer til dybde og bredde. Telemark har et mye mer omfangsrikt, bredt engasjement. Dette kommer til syne både i antall prosjekter og den tematiske spredningen. Telemark har først og fremst flere prosjekter enn det Aust- Agder har, og det er også en større tematisk spredning. Telemark satser spesielt hardt mot ”Arenaer- erfaringsutvikling” og de internasjonale engasjementene. Den aktive deltagelsen i slike prosjekter står i en motsetning til Aust- Agders arbeid på det samme området. Deltagelse står høyt på agendaen for begge fylkeskommunene, men det er tilsynelatende kun Telemark som har tatt steget helt ut. Telemark jobber også tilsynelatende mer prosjektrettet enn det Aust- Agder gjør. Telemarks engasjement får med dette en mye mindre spesifikk funksjonell rolle (jfr. Aldecoa og Keating 1999), men gjennom deltagelse en mer generelt utviklende rolle i fylkeskommunen. Aust- Agder har på sin side klart noe Telemark ikke klarte; å holde i gang de tidlige bilaterale samarbeidene. Aust- Agder har fortsatt et godt samarbeid med både Rezekne og Viborg, mens Telemarks forsøk på bilateralt samarbeid med tyske og russiske regioner feilet. Et teoretisk perspektiv som kan bidra til å forklare dette er neo- funksjonalismen, som påstår at et samarbeid har større sjanser for å overleve dersom det initieres med utgangspunkt fra enkle områder, som for eksempel kultur eller nødhjelp i Rezekne- tilfellet. Telemark, på sin side, forsøkte tidlig å hente ut konkrete resultater for næringslivet. Da dette slo feil falt de private aktørene fra, og samarbeidene opphørte. Det ene vellykkede samarbeidet Telemark driver i dag, hvor det er partnere fra bare to regioner, er Hubei-

samarbeidet. Dette ble initiert av en videregående skole, for siden å utvikle seg til et tettere næringssamarbeid.

Telemark har også et dypere engasjement. Dette viser seg i fylkeskommunenes vilje til å ta ledende posisjoner i prosjekter og organisasjoner og at de satser hardere på enkelte tematisk sentrale områder, særlig ”Arenaer- erfaringsutveksling”. Skillet er derimot ikke så stort når det kommer til involvering av andre aktører. Begge fylkeskommunene vektlegger deltagelse fra så lokale partnere som mulig for å få mest mulig fruktbare prosjekter. Aust- Agder evner å mobilisere sine skoler i større grad enn Telemark. Telemark, på sin side, bruker rollen som sponsor til å aktivisere andre institusjoner. I begge fylkene er kommuner særlig aktive i prosjekter. I Aust- Agder har de største kommunene ofte også en medrolle i organisasjoner som Sørlandets Europakontor. Telemark er mye tydeligere i sin rolle som tilrettelegger i de prosjektene der kommuner inngår som partnere. Som regel overlates produksjonen i prosjektene til kommunene etter at partnere er koblet sammen, og fylkeskommunen vil bruke sine ressurser på informasjonsspredning og arrangering av møter og samlinger. En slik ordning kan være en suksessfaktor i engasjementet, fordi fylkeskommunen tar noe av presset og arbeidsmengden fra kommunene (jfr. March og Olsen 1989), slik at disse kan konsentrere seg mer om gjennomføringen av prosjektene. Ordningen vil også bedre informasjonsflyten og koble riktige problemstillinger med riktige personer, og hindre for store tilfeldigheter i beslutningsprosessene rundt engasjementet.

Telemarks internasjonale engasjement er klart bedre forankret i resten av den fylkeskommunale administrasjonen, gjennom flere ledende personer som også har viktige posisjoner i fylkeskommunen ellers. Aust- Agder har også forsøkt å involvere ledere fra administrasjonen, som plansjef Ola Olsbu og tidligere fylkesordfører, nå varaordfører Oddvar Skaiaa, uten at dette har fått noen utpreget effekt. Fylkesordfører Gunn Marit Helgesen har derimot plassert seg som sentralt i Telemarks engasjement gjennom sin posisjon som president i NSC. Telemark har også et eget team med ansvar for internasjonalt engasjement, ledet av Bjørn Reisz. Reisz har hatt en sentral stilling i det internasjonale engasjementet lenge, og er helt klart en viktig leder for

Telemark. Aust- Agders engasjement manglet lenge en slik styringsgruppe, før det i 2007 ble vedtatt et felles internasjonalt sekretariat med Vest- Agder. Aust- Agder har i større grad enn Telemark vært involvert i eksterne kontorer, som Sørlandets Europa-kontor og Norsk Informasjonskontor Sørlandet. Det er likevel ting som tyder på at disse er for frakoblet administrasjonen ellers til å ha noen stor effekt for det internasjonale engasjementet.

5. Analyse

I kapittelet over har jeg beskrevet de to fylkeskommunenes internasjonale engasjement, og oppsummert og sammenliknet dette engasjementet. Denne beskrivelsen besvarer også en av de tre problemstillingene i oppgaven, *"Hvordan skiller de to fylkeskommunenes internasjonale engasjement seg fra hverandre?"* I den kommende analysedelen vil jeg, ved hjelp av mine variabler, forsøke å svare på de to gjenstående problemstillingene: *"Hva er de to fylkeskommunenes motiver for internasjonalt engasjement?"*, og *"Hvilke faktorer kan forklare forskjellene mellom to fylkers internasjonale engasjement?"* Motivene for det internasjonale arbeidet blir forsøkt fanget opp i variablene, særlig problemer, planer og strategier. Det vil bli diskutert hvorvidt disse motivene er sammenfallende eller skiller seg fra hverandre. Det vil også bli diskutert hvorvidt det finnes en sammenheng mellom de nevnte problemene, planene og strategiene og det internasjonale arbeidet som faktisk blir gjort i fylkeskommunene.

5.1 Ressurser

Hva er det som kan bidra til å forklare hvorfor et fylke, Telemark, har et mye større engasjement enn det et annet har, Aust- Agder. For å svare på dette har jeg valgt ut fire variabler med påfølgende hypoteser. Variabel 1 dreier seg om ressurser.

Spørsmålet dreier seg ikke om forskjeller i ressursbruk hos den enkelte fylkeskommunen, siden det følger naturlig at det er fylkeskommunen med bredest og dypest engasjement som bruker mest ressurser. Teoretisk finnes det to krefter som virker inn, resource push og resource pull. Dette beskriver henholdsvis en situasjon der en ressurssterk region, i dette tilfellet en fylkeskommune, skyves ut på den internasjonale arenaen for å finne nye muligheter for investeringer. Denne teorien peker også på hva det kreves av ressurser for faktisk å drive et internasjonalt engasjement, og det påstås at kun ressurssterke regioner har overskudd nok til nettopp dette. Det forventes også at en ressurssterk region vil ta på seg flere lederverv og innta ledende roller oftere, fordi det kan tåle en slik ekstra økonomisk belastning.

Dette henger sammen med fylkeskommunens kapasitet (jfr. Keating 1997). Den første hypotesen som utledes er dermed *”Ressurssterke fylker har et bredere og dypere internasjonalt engasjement enn ressurssvake fylker”*. En slik sammenheng kan underbygges med at norske fylkeskommuner har store, utgiftskrevende områder under sin administrasjon, deriblant videregående skoler og fylkesveier. Det er derfor ikke mye ekstra en fylkeskommune har å prioritere til andre aktiviteter. Det vil derfor være naturlig å tro at de fylkene som har budsjettoverskudd og mye frie ressurser har et større internasjonalt engasjement. På den andre siden finnes teorien om resource pull. Dette dreier seg om hvordan ressursene som gjøres tilgjengelige gjennom nye internasjonale ordninger og strukturer, som for eksempel strukturfondene, gjør at ressursvake regioner får et sterkt insentiv om å etablere et internasjonalt engasjement, sterkere enn ressurssterke regioner. Dermed blir den andre hypotesen *”Ressurssvake regioner har et bredere og dypere internasjonalt engasjement enn ressurssterke regioner”*. I det minste kan man forvente et bredere engasjement. Der hvor ressurssterke regioner har mulighet til å forfølge spesifikke interesser, vil ressursvake regioner ha insentiver om å gå bredere ut, fordi ressursene betyr mer enn hvilke interesser de skal dekke. Ut i fra fremveksten av EUs regionpolitikk generelt og strukturfondene spesielt er det ikke vanskelig å tenke seg at svake regioner har latt seg lokke til å satse internasjonalt etter hvert som større og større ressurser har blitt gjort tilgjengelig. Når da i tillegg den regionale europeiske arena har vist seg å ikke bli dominert fullstendig av de allerede sterke regionene, kan dette ha gitt nye håp for de mindre og svakere regionene. Oppbyggingen av strukturfondene, særlig med tidligere mål 1, har alltid favorisert de svakere regionene. Nå faller ikke norske regioner under dette målet, fordi Norge ikke er i EU, men fondene er bygget opp for utjevning, og det gir seg utslag i alle målene.

For å besvare de to hypotesene har jeg valgt å bruke data fra Statistisk Sentralbyrå. En av tallene er brutto driftsresultat i prosent av brutto driftinntekter. Dette tallet indikerer hvorvidt fylket går med over- eller underskudd. Et negativt resultat over flere år indikerer underskudd og svak økonomi. Det er i dette tilfellet man kan tenke seg at fylket vil kunne se seg etter nye måter å skaffe seg inntekter på. Motsatt er lengre perioder med overskudd en indikasjon på god økonomi, men det er på ingen

måte gitt at dette overskuddet dyttes inn i det internasjonale arbeidet. Ei heller at eventuelle økonomiske gevinster av internasjonalt arbeid gir store utslag i budsjettene. Derfor kan det også være fruktbart å se på frie inntekter per innbygger. Med frie inntekter menes inntekter som fylket kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Skatt på inntekt, og formue, samt rammetilskudd fra staten regnes som frie inntekter. Det er altså disse pengene fylkene kan bruke på sitt internasjonale engasjement. Dersom dette er et relativt høyt tall, indikerer dette bedre om fylket er ressurssterkt og har penger til overs å bruke til sitt internasjonale engasjement. Tilsvarende lave tall vil indikere mindre penger til et slikt engasjement. Fordi oppgaven i hovedsak tar for seg årene fra 2000, er det dette året jeg tar utgangspunktet i for min sammenlikning.

Tabell 1 Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter

År	Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter Telemark
2000	...
2001	-2,8
2002	12,6
2003	1,1
2004	0,6
2005	1,9
2006	5,3
2007	0,7
2008	0,6
Gj.snitt	2,5

År	Brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter Aust-Agder
2000	...
2001	-3,3
2002	-0,5
2003	-2,8
2004	-1,5
2005	3,5
2006	3,4
2007	3,4
2008	2,9
Gj.snitt	0,6

... Tall ikke tilgjengelig

(KOSTRA 2001-2008)

Sammenlikningen viser at det er forskjell på de to fylkenes brutto driftsresultat. To ting er verdt å kommentere: gjennomsnittet til Telemark er nesten 2% høyere enn det

til Aust- Agder. Grunnen til dette er det store overskuddet i 2002. Det viser likevel at Telemark har akkumulert et overskudd. Aust- Agder, på sin side, slet lenge med negative tall. Dette utgjør en ekstra utfordring, da det for en fylkeskommune med underskudd holder å gå i pluss et år for å få positive resultater. Det akkumuleres et underskudd akkurat som det akkumuleres et overskudd. Fylker med langvarig budsjettunderskudd må derfor jobbe ekstra hardt ikke bare for å balansere budsjettene, men for å jobbe opp nok overskudd til å betale tilbake det underskuddet som er akkumulert. På bakgrunn av en slik analyse har Aust- Agder klart dårligere økonomi.

I frie inntekter per innbygger finner vi følgende tall

Tabell 5.2 Frie inntekter per innbygger

År	Frie inntekter per innbygger, NOK Telemark fylkeskommune	År	Frie inntekter per innbygger, NOK Aust- Agder fylkeskommune
2000	...	2000	...
2001	11 521	2001	14 412
2002	6 535	2002	6 910
2003	6 744	2003	7 146
2004	6 104	2004	6 242
2005	6 280	2005	6 596
2006	6 837	2006	7 084
2007	7 048	2007	7 486
2008	7 370	2008	7 882
Gj.snitt	7305	Gj.snitt	7970

... Tall ikke tilgjengelig

(KOSTRA 2001-2008)

Heller ikke disse tallene gir grunnlag for å tro at økonomiske forskjeller forklarer forskjellene i det internasjonale engasjementet. Den største forskjellen mellom de to fylkene var i 2001, da forskjellen var på kun 3000 NOK i favør Aust- Agder. Etter dette jevner det seg ut, og forskjellene blir i realiteten ingenting. Forskjellen i gjennomsnittet er på kun litt over 600 NOK favør Aust- Agder. Det er ikke bakgrunn

for å si at disse frie midlene ikke brukes til et internasjonalt engasjement, men det bidrar ikke til å styrke hypotesen om at forskjeller i økonomi fører til forskjeller i internasjonalt engasjement. Å konkludere på bakgrunn av dette tallmaterialet er derfor vanskelig, særlig fordi forskjellene i brutto driftsresultat mellom Aust- Agder og Telemark har sin forklaring i avviksåret 2002. Likevel, hypotesen kan ikke avskrives.

5.2 Problemstillinger

Den andre variabelen handler om problemstillinger. Det teoretiske utgangspunktet for denne variabelen er det økende internasjonale presset fylkeskommuner blir utsatt for. Dette presset kan forventes å være ujevnt fordelt dersom fylkene har enkelte trekk ved seg som gjør områder der problemløsning må skje gjennom internasjonalt samarbeid sentrale. Slike trekk kan være geografiske, som en kystlinje, eller de kan være demografiske, som en stor andel arbeidsledige eller i konkurranseutsatte næringer. Det kan også være tematiske problemstillinger, som miljøutfordringer. De tematiske problemstillingene må springe ut av konkrete problemer, og ikke ut av hvordan den enkelte fylkeskommune vektlegger temaet. Med dette mener jeg for eksempel at det må finnes dokumentasjon på et reelt problem, slik som ved Telemarks problem med sur nedbør. Dersom eventuelle miljøprosjekter springer ut fra et vedtak om at det skal satses på miljø, fanger dette opp en politisk prioritering i større grad enn et reelt problem. Det kan også tenkes at en problemstilling kan oppstå mellom bestemte regioner. I en region med geografisk nærhet til Russland vil man kunne forvente å finne flere problemstillinger knyttet til russiske regioner. Variabelen er i all hovedsak ment å ta for seg breddeaspektet i det internasjonale engasjementet, fordi den forventes å forklare antall prosjekter og spredning i tema, heller enn dybde som handler om roller. Derfor blir hypotesen ”*Regioner med problemer knyttet til internasjonal eksponering har et dypere og bredere internasjonalt engasjement*”. For å svare på problemstillingen har jeg i første omgang valgt ut to regioner som er så like som mulig geografisk. Som den tidligere sammenlikningen viser, har begge fylkene kystlinje mot Nordsjøen, begge har fjell og som nabofylker forventes det at

de har det samme utgangspunktet for sannsynlige samarbeidspartnere. På bakgrunn av dette regner jeg det som lite sannsynlig at forskjeller i det internasjonale engasjementet forklares av ulikt utgangspunkt for problemstillinger basert på geografi.

Hvorvidt fylkene har spesielle problemstillinger knyttet til ulikt sysselsettingsmønster kan vi få et inntrykk av ved å se på tall fra Statistisk Sentralbyrå. I deres tallmateriale finnes statistikk som viser andelen av arbeidsstyrken som jobber i ulike næringer. De tre områdene jeg skal se på er ”oljeutvinning, bergverksdrift, industri, kraft og vannforsyning, bygge- og anleggsvirksomhet”, ”varehandel, hotell og restaurant” og ”transport og kommunikasjon”. Bakgrunnen for valget av akkurat disse områdene er at det er på disse områdene det kan forventes at fylkeskommunen blir trukket inn i utviklingen. Det første området er det som tradisjonelt er mest utsatt for internasjonal konkurranse. ”Varehandel, hotell og restaurant” er et område der fylkeskommunen kan påvirke gjennom sin rolle som regionsutvikler, og som også ligger til grunn for en del av utviklingsprosjektene som drives i fylkeskommunene. En kan forvente seg at et fylke med en høy andel ansatte i denne næringsgrenen vil ha et ekstra insentiv om å markedsføre seg utenfor Norges grenser for å tiltrekke seg flere turister. ”Transport og kommunikasjon” blir naturlig en del av fylkeskommunens portefølje, på grunn av ansvaret for fylkesveiene. Det utgjør også en ikke ubetydelig andel av Telemarks internasjonale engasjement. Dersom et fylke har en stor andel sysselsatte under en av disse tre områdene, kan en derfor forvente tilsvarende tyngde på dette området i det internasjonale engasjementet. En forventning om at Telemark har en større andel sysselsatte i transport og kommunikasjonsnæringen er derfor logisk.

*Tabell 5.3 Sysselsatte 15-74 år i alt og i utvalgte næringer, i 1000 og %
Telemark*

År	I alt	Oljeutvinning osv...	Varehandel, hotell og restaurant	Transport og kommunikasjon
2000	79	22 (27,8)	15 (18,9)	4 (5,0)
2001	80	21 (26,3)	15 (18,8)	4 (5,0)
2002	81	24 (29,6)	11 (13,6)	4 (4,9)
2003	78	23 (29,5)	12 (15,4)	3 (3,8)
2004	78	22 (28,2)	13 (16,7)	3 (3,8)
2005	79	21 (26,6)	15 (19,0)	3 (3,8)
2006	80	22 (27,5)	13 (16,3)	4 (5,0)
2007	82	24 (29,3)	13 (15,9)	4 (4,9)
2008	85	22 (26,0)	13 (15,3)	4 (4,7)

Tabell 5.4 Sysselsatte 15-74 år i alt og i utvalgte næringer, i 1000 og % Aust- Agder

År	I alt	Oljeutvinning osv...	Varehandel, hotell og restaurant	Transport og kommunikasjon
2000	48	13 (27,1)	8 (16,7)	3 (6,4)
2001	49	12 (24,5)	9 (18,4)	3 (6,1)
2002	49	13 (26,5)	8 (16,3)	3 (6,1)
2003	49	11 (22,4)	8 (16,3)	3 (6,1)
2004	49	11 (22,4)	8 (16,3)	3 (6,1)
2005	49	13 (26,5)	8 (16,3)	3 (6,1)
2006	51	13 (25,5)	9 (17,6)	2 (3,9)
2007	53	13 (24,5)	8 (15,1)	4 (7,5)
2008	53	13 (24,5)	7 (13,2)	4 (7,5)

Bearbeidede tall fra SSB (ssb.no)

Av disse tabellene ser vi at sysselsetningen innenfor hvert av fylkene har vært relativt stabil når det kommer til andel innenfor de tre utvalgte områdene. Det er derfor ikke forventet å finne noe radikal endring i det internasjonale engasjementet innenfor fylkene som følge av en endring i sysselsetningsmønster. Mellom fylkene er det heller ikke store forskjeller. Den største forskjellen er å finne i 2003, da 29,5% av Telemarks sysselsatte arbeidet innenfor ”oljeutvinning osv...” mot 22,4% i Aust-Agder. Dette gir en differanse på 7,1%, men representerer et klart brudd på normalen, der forskjellen ligger på mellom 3% og 4%. Aust-Agder har marginalt større andel ansatte innenfor ”transport og kommunikasjon”, men heller ikke dette kan sies å

representere en så stor forskjell at det kan forventes å påvirke forskjellen det internasjonale engasjementet mellom de to fylkene. Jeg avskriver selvsagt ikke muligheten for at disse forholdene kan ha ulik betydning for fylkenes prioriteringer internt. Det er fullt mulig at enkelte interesseorganisasjoner innenfor sitt område står sterkere enn andre, innenfor hvert av fylkene. Dermed kan de enkelte gruppene ha en effekt på hvilke prosjekter som vektlegges i sine respektive fylker. Tallene gir derimot ikke noen grunn til å tro at rene andeler av sysselsatte innenfor de ulike kategoriene kan forklare forskjellene.

Når det gjelder arbeidsledighet kan man forvente at den regionen med høyest arbeidsledighet har sterkest insentiver til å engasjere seg i prosjekter med temaer som omhandler næringsutvikling. Det kan også tenkes at det vil påvirke engasjementet generelt, fordi deltagelse i internasjonale prosjekter kan åpne for nye kontakter og gi inspirasjon til nye næringer.

Tabell 5.5 Arbeidsledige av arbeidsstyrken 15-74 år, 1000 og %

Telemark			Aust-Agder		
År	Andel ikke-sysselsatte	Total arbeidsstyrke	År	Andel ikke-sysselsatte	Total arbeidsstyrke
2000	2 (2,4)	82 (100)	2000	3 (5,7)	52 (100)
2001	4 (4,9)	81 (100)	2001	3 (5,9)	51 (100)
2002	4 (4,7)	85 (100)	2002	2 (3,9)	51 (100)
2003	5 (6,0)	82 (100)	2003	2 (3,9)	51 (100)
2004	4 (4,9)	82 (100)	2004	3 (5,9)	51 (100)
2005	6 (7,1)	85 (100)	2005	2 (3,9)	51 (100)
2006	4 (4,9)	82 (100)	2006	2 (3,9)	51 (100)
2007	3 (3,7)	82 (100)	2007	2 (3,8)	53 (100)
2008	4 (4,5)	89 (100)	2008	2 (3,6)	56 (100)

Bearbeidede tall fra SSB: se vedlegg

Som tallene viser er det ikke stor forskjell i arbeidsledigheten til Telemark og Aust-Agder. Den største forskjellen er i år 2000, hvor arbeidsledigheten i Telemark var oppe på kun 2,4%, mens den i Aust-Agder var på 5,9%, noe som gir en differanse på 3,3%. I 2005 var tallene snudd på hodet. Da var Telemark oppe i en arbeidsledighet på 7,1%, mens Aust-Agder var relativt stabile på 3,9%, noe som gir en differanse på 3,2%. Så små differanser gir ikke noe grunnlag for å påstå at dette har en betydning for forskjellen i internasjonalt engasjement. Som vi ser av tabellene som omtaler

arbeidsstyrke i utvalgte næringer, og tabellene som omtaler ikke- sysselsatte, ser vi at tallene for total arbeidsstyrke er ulike. Dette kan komme av at tallene som er presentert i tabellene for ikke- sysselsatte tar utgangspunkt i tall som presenteres for hvert kvartal. I min tabell har jeg tatt utgangspunkt i tall fra første kvartal hvert år. Tallene presentert i tabellen for utvalgte næringer ble presentert for hele året. Det er derfor mulig at dette representerer et gjennomsnitt for hele året. At tallene er forskjellige ser ikke så veldig bra ut, men har ingen stor betydning for hvordan jeg tolker dem. Forholdet mellom tallene i total- kolonnen for utvalgte næringer for hvert av fylkene, og tallene presentert i total- kolonnen i tabellen for ikke- sysselsatte er omtrent lik. Dermed vil ikke disse forskjellene gjøre noe med forholdet mellom tallene når jeg sammenlikner mellom de to fylkene.

Å finne ut om engasjementet drives på bakgrunn av problemstillinger som er unike for det enkelte fylket, ut over det som kan leses av statistikker eller forventes fra geografiske egenskaper er ikke lett. For å forsøke å finne data har jeg valgt å fokusere på tidligere fylkeskommunale dokumenter, for å forsøke å finne en link mellom problemstillinger som presenteres i disse dokumentene og det internasjonale engasjementet. Spesielt fylkesplanen til de respektive fylkene vil bli vektlagt, fordi de er langsiktige og fordi de skal ta for seg overordnede problemstillinger, og foreslå konkrete tiltak til handling. Fylkesplanen er interessant av to grunner. Det ene er at den er et resultat av en lengre prosess der flere høringsinstanser er tatt med på råd. Fylkesplanen reflekterer derfor et stort spenn interesser fra flere institusjoner i fylket. Samtidig bærer dokumentet preg av politisk vektlegging. Vektleggingen er interessant fordi det vil gjenspeile de problemstillingene som fylkeskommunen anser som sentrale, og som vil kunne testes opp mot målsettinger for og i det internasjonale engasjementet.

På den andre siden er fylkesplanen det dokumentet som i størst grad utarbeides på bakgrunn av fakta, som for eksempel befolkningsutvikling og kjennetegn ved næringslivet, og som på bakgrunn av analyser om videre utvikling lager mål og strategier for fremtiden. Utfordringen er at variabelen vil kunne få en overlapping med strategi- variabelen. Å få bukt med dette er ikke så lett men det vil bli diskutert

videre etter hvert som dokumentasjonen blir lagt frem. Fokuset vil være på likheter og forskjeller mellom de problemstillingene som beskrives i de respektive fylkenes planer, samt de tematiske prioriteringene og konkrete handlingsplaner knyttet til disse. Begrunnelsen for å legge til en slik dimensjon i variabelen er at den fanger opp problemstillinger som ikke nødvendigvis er koblet til næringsstrukturer, men som helt opplagt kan ha innvirkning på det internasjonale engasjementet. Det er også interessant i henhold til hvordan de respektive fylkene alt ser sin egen plass i verden, og hvordan de ser for seg regionens videre utvikling. Skulle det vise seg å være stor forskjell på dette området, kan en forvente at det vil gi utslag i forskjeller i det internasjonale engasjementet.

De to planene jeg ønsker å sammenlikne er Telemark fylkesplan for 2002-2005, og Aust- Agders fylkesplan fra 2003-2007. Grunnen til at jeg velger nettopp disse planene er at de begge begynner og slutter på 2000- tallet, og det kan derfor forventes å finnes konkrete resultater av disse. En annen faktor er at selv om de respektive planene ikke formelt trer i kraft før henholdsvis 2002 og 2003, starter arbeidet med å samle fakta, problemstillinger og strategier en god stund i forveien. Vi kan derfor forvente at disse fylkesplanene fanger opp en god del arbeid som ble gjort tidlig på 2000- tallet.

Aust- Agder- Førstevalget lyder visjonen som åpner Aust- Agders fylkesplan for 2003-2007. Visjonen spiller på at Aust- Agder skal ha et attraktivt tilbud på alle områder. Fylket skal være førstevalget enten en ønsker et sted å bosette seg, søke jobb, etablere virksomheter, ha feire eller søker natur-, kunst- og kulturopplevelser. Tre verdier ble lagt til grunn for planarbeidet: prinsippene for bærekraftig utvikling, likestillingsperspektivet og prinsippet om universell utforming. Hovedutfordringene som presenteres i planen er styrking av sysselsetningen, å oppnå en balansert befolkningsutvikling og fremme økt likestilling mellom kjønn, etnisitet og funksjonsnivå. Av disse er det sysselsetningen som er den viktigste oppgaven i planperioden.

Bakgrunnen for disse tre hovedutfordringene er i følge fylkeskommunen en økende ledighet i fylket, samt en stor endring i tradisjonelle næringer som industri og andre arbeidsinsentive næringer. Disse næringene er også svært konjunkturutsatte, og det forventes derfor større svingninger i arbeidsplasser. Aust- Agder ser i planen for seg at denne trenden vil snu, og at lavere kronekurs og rente vil gi økt investeringslyst. Aust- Agder ønsker å ligge foran i denne utviklingen ved å tidlig bedre rammebetingelsene for økt produksjon i etablerte bedrifter, og grunnlaget for etablering av nye bedrifter. Befolkningsutviklingen har gått i retning av avbefolkning av spredt- bebygde områder, mens det har vært en økning i befolkningen i byene og tettstedene.

I 2002 vedtok fylkestinget i Aust- Agder at hovedmålet for fylkesplanen 2004-2007. Hovedmålet var

– Videreutvikle Aust- Agder til å være et robust og godt fylke å leve, bo og arbeide i gjennom blant annet å utvikle:

- et bærekraftig samfunn også for de kommende generasjoner
- fylket på en slik måte at det bidrar til en positiv utvikling i alle regioner
- et nyskapende næringsliv

Tidligere fylkesplaner, fra 1996-99 og 2000-03 hadde liknende målsetninger, som bærekraftig utvikling, levende lokalsamfunn/distriktsutvikling, livskraftig næringsliv og by- og tettstedsutvikling. Gjennom de nye målsetningene ivaretok dermed Aust- Agder kontinuiteten i planarbeidet. Det blir også vektlagt fylkets styrkede rolle til å drive regional utvikling. I forlengelsen av dette ønsker fylkeskommunen aktiv deltagelse fra andre instanser innad i fylket, det fylket skal gå sammen med kommuner, diverse statlige organ, næringsliv, høyskoler og lignende i ”Det regionale partnerskap”, som skal sikre en god og lokal organisering av dette arbeidet.

Delkapittel 3 i fylkesplanen, ”Det Regionale Bildet”, med visjonen om det utadvendte fylket. Her har fylkeskommunen som mål at offentlig virksomhet skal bidra til økt forståelse og vennskap over landegrenser og en mer bærekraftig utvikling. En skal styrke næringslivet i fylket, øke kompetansen og gi nye impulser som kan komme

fylkets innbyggere til gode. Dette skal oppnås gjennom en strategi der Aust- Agder skal styrkes som utadvent fylke ved å satse offentlig på internasjonale virksomheter. Strategien er delt i to, en for Europa utenfor Norden, og en for Norden. For Europa utenfor Norden ønsker Aust- Agder å øke utnyttelsen av kompetansen på det regelverket som i større og større grad legger rammer for fylkets næringsliv, og bygge nettverk som er med på å sikre interesser og behov for dette næringslivet. Dette skal oppnås ved blant annet aktiv deltagelse i Interreg- programmene, der det skal prioriteres å delta i prosjekter med tilknytning til de tiltak som er prioritert i fylkesplanen. NSC står nevnt som et sentralt organ der Aust- Agder ønsker å unytte mulighetene de har til å nå frem til EU- Kommisjonen med synspunkter spesielt på miljøspørsmål. Fylket vil videreutvikle sitt samarbeid med landene innen Baltikum, innen demokratibygging, kultur, helse, næring og miljø, og samordne dette under en samlet strategi. Det skal legges til rette for norske etableringer i Baltikum, forutsatt at dette styrker næringslivet i Aust- Agder. For Norden nevnes Det skandinaviske triangel, og det trekkes frem potensial for bedre samarbeid på kultur, næringsutvikling og IKT/fjernundervisning. Nordic Transport Link er det eneste konkrete prosjektet som nevnes. Det fokuseres på at prosjektet skal legge til rette for en mer miljøvennlig og bæredyktig transportkorridor. I delkapittel 5, om utdanning, trekker fylkeskommunen frem behovet for kunnskap om internasjonale forhold. Det skal derfor satses på internasjonale kontakter på mange felt, noe som skal resultere i videreutvikling av arbeids- og kulturlivet og kompetansemiljøene til å bli mangfoldige og nyskapende. Sammenhengen mellom innovasjon og internasjonal konkurranse skal stå i fokus.

For de andre delkapittlenes del står ingenting nevnt om internasjonalt engasjement i delmålene eller strategiene.

Telemarks fylkesplan for 2002-05 åpner med å redegjøre for utviklingstrekk og trender for fylket. Som første punkt trekker planen frem internasjonaliseringen, særlig innenfor næringslivet. Bedrifter flytter ut og en større del er utsatt for internasjonal konkurranse og er eksponert for svingninger i det internasjonale markedet. En annen konsekvens som trekkes frem er folks mobilitet, med hyppige reiser og flere unge

som tar utdannelsen sin i utlandet. Om regional konkurranse og alliansebygging viser planen til at nasjonalstatene stadig svekkes, og at regionene blir styrket. I den økte konkurransen som oppstår fremhever regionene sine spesielle kvaliteter når det gjelder identitet og egenart, offentlige og private tilbud til innbyggerne og næringsliv, kvalitet på tjenester og levekår, kommunikasjon, nærhet til markeder, og naturgitte, kulturelle og menneskelige ressurser. Alt for å skaffe midler til videre utvikling i sin region. Tradisjonelle administrative enheter blir ofte for små eller utilstrekkelige for å nå frem i denne konkurransen, og derfor blir etablering av nye strategiske allianser mellom regioner viktig. Bosetningsmønsteret preges av sentralisering, der særlig unge mennesker trekker mot urbane by- områder. Det er i hovedsak kommuner rundt større bysentra og i nærheten av større arbeidsmarkeder som vokser, mens utkantkommuner avfolkes. Kampen om attraktiv og kompetent arbeidskraft er viktig, særlig fordi utviklingen for landet som helhet er flere eldre og færre yngre mennesker. Kvalifisert arbeidskraft er i ferd med å bli en underskuddsfaktor. Endringer i næringsstrukturen, mot en struktur der bedriftene satser hardere på kjernevirksomheten og spesialisering, mens andre avdelinger blir skilt ut og flyttet eller solgt, stiller store krav til nyskaping både for å opprettholde eksisterende og skape nye virksomheter. Tradisjonell gårdsdrift er i nedgang, mens det er økende etterspørsel etter og interesse rundt nisjeprodukter og natur- og kulturbaserte næringer i tilknytning til landbruksmiljøene. Reiselivsnæringen vokser fort frem og betyr nå mer verdiskapningen og sysselsettingen enn det primærnæringene gjør til sammen. Også i offentlig sektor er det omstillinger, med større krav og forventninger til tjenestene som leveres, endring i befolkningssammensetningen som skaper nye behov, og omfordeling av oppgaver mellom stat, fylke og kommune. Som en konsekvens av dette regionaliseres en del tilbud, noe som fører til nedleggeleser og flytting av enkelte tjenester. Dette representerer en ekstra utfordring for små kommuner der arbeidsmarkedet og tjenestetilbudet alt er presset.

Verdigrunnlaget for fylkesplanen er svært omfattende, og bygger på Fredrikstad-erklæringen som var oppstartsdokumentet for kommunesektorens arbeid med Lokal

Agenda 21. Denne erklæringen formulerte 9 utfordringer, som fylkesplanen tar utgangspunktet i:

- Skape bevissthet om behovet for å ta miljøhensyn i alt forbruk og all produksjon
- Klargjøre hva kretsløpstekning innebærer i eget lokalmiljø
- Husholdere bedre med energi og gå over fra fossile til alternative og fornybare energikilder
- Utvikle lokale utbyggingsmønstre, spesielt i byer og tettsteder, som reduserer behovet for bilbruk og forbruk av arealer
- Sikre en lokal ressursforvaltning som både bevarer det biologiske mangfoldet og gir grunnlag for livskraftig lokalsamfunn
- Synliggjøre sammenhengen mellom helse, miljø og trivsel
- Finne frem til hvordan vi kan innrette egen virksomhet for å gå foran i arbeidet for redusert ressursforbruk og miljøbelastning
- Gi miljøarbeidet et globalt perspektiv gjennom samhandling med mennesker fra andre land og kulturer
- Ta vare på kulturminner og kulturmiljøer som en del av vår identitet og miljø

Hovedmålet som formuleres i fylkesplanen er ”Å synliggjøre og videreutvikle Telemarks kvaliteter som bosted, arbeidssted, etableringssted og ferie -/fritidssted, for å få vekst i folketall og arbeidsplasser.” På bakgrunn av dette målet blir det plukket ut fire strategiske satsningsområder: Infrastruktur – miljøvennlig areal- og transportutvikling, kompetanse, næringsutvikling/utvikling av det gode bosted og kultur og identitet. Strategien for arbeidet ble i stor grad hentet fra rapporten ”Regional analyse og scenarier for Østlandet”, og i 2000 tok fylkestinget beslutning om at *”Fylkestinget tar ”regional analyse for Austlandet” til etterretning og ønsker å leggje analysen til grunn for vidare planlegging både i austlandssammanheng og som eit viktig grunnlag for rullering av fylkesplanen i Telemark. Fylkestinget ønsker at*

- *Utviklinga av Austlandet må bli meir balansert med avlastning av Oslo/Akershus- området og utvikling av ein fleirkjernstruktur med attraktive byar og gode og miljøvennlige kommunikasjoner mellom dei*
- *Næringslivet får rammevilkår som sikrar den internasjonale konkurranseevna*
- *Planlegging og utvikling må bidra til eit meir bærekraftig samfunn, økonomisk, sosialt og økologisk*
- *Gjennom denne strategien må det sikras at distrikta får tatt vare på sine særlege utfordringar*

For hver av satsningsområdene finnes et programområde med flere delmål og egne strategier, samt der fylkeskommunen regner som viktige aktører for gjennomføringen

av strategien. Jeg skal ikke i denne oppgaven ramse opp alle disse, fordi det utgjør hele handlingsplandelen av fylkesplanen. Det er påfallende, dog, at det ikke noen steder er nevnt internasjonale partnere som aktører under *noen* av de ulike delmålene og strategiene. Det kan derfor se ut som om fylkesplanen ikke følger opp sine egne fremtidsanalyser med økt internasjonalisering og dermed økt behov for internasjonale allianser. Dette vil bli diskutert senere i analysen.

En sammenlikning av de to fylkesplanene gir et bilde av to fylker med relativt like forutsetninger og fremtidsvisjoner. Som vi ser av den historiske analysen til de to fylkeskommunene, ser vi at den utviklingen de har gjennomgått er svært lik. Begge fylkene fokuserer på en endring i næringslivet som vil gi utfordringer på arbeidsmarkedet. Begge fylkene viser til et sentralisert bosettingsmønster der utkantstrøkene blir avbefolket. Begge fylkene viser til økt konkurranse mellom regioner om kompetente arbeidstagere, nye foretningsetableringer og regionale utviklingsmidler, også fra utenfor Norge. Og, begge fylkene viser til økt internasjonalisering, ikke bare i næringslivet, men også blant befolkningen generelt, med hyppigere reiser og utdanning utenfor Norges grenser. På bakgrunn av dette kommer fylkene frem til omtrent samme hovedutfordringer. Ser vi på hovedmålene side om side blir likheten enda klarere.

Aust- Agders hovedvisjon var: *Aust- Agder – førstevalget!* Aust- Agder skulle være dersom en ønsket et sted å bosette seg, søke jobb, etablere virksomheter, ha feire eller søker natur-, kunst- og kulturopplevelser. Hovedmålet var:

Videreutvikle Aust- Agder til å være et robust og godt fylke å leve, bo og arbeide i gjennom blant annet å utvikle:

- *et bærekraftig samfunn også for de kommende generasjoner*
- *fylket på en slik måte at det bidrar til en positiv utvikling i alle regioner*
- *et nyskapende næringsliv*

Telemarks hovedmål var: *"Å synliggjøre og videreutvikle Telemarks kvaliteter som bosted, arbeidssted, etableringssted og ferie -/fritidssted, for å få vekst i folketall og arbeidsplasser."*

Strategiene var som kjent hentet fra en regional analyse og var blant annet ”*planlegging og utvikling må bidra til eit meir bærekraftig samfunn, økonomisk, sosialt og økologisk*” og ”*Næringslivet får rammevilkår som sikrar den internasjonale konkurranseevna*”.

I disse to sitatene er det mange formuleringer som går igjen. Vi ser at hovedvisjonen for Aust- Agder og hovedmålet for Telemark er tilnærmet ordrett likt. Aust- Agder ønsker å fremstå som et naturlig valg når man skal bosette seg, etablere en virksomhet eller søker feire, natur-, kunst- og kulturopplevelser. Telemark ønsker å utvikle fylkets kvaliteter for bosetting, og ferie-/fritidssted. I hovedmålet til Aust- Agder presiseres det viktigheten av å bidra til utviklingen av et bærekraftig samfunn og et nyskapende næringsliv, mens Telemarks strategier er at planleggingen må bidra til et mer bærekraftig samfunn og at næringslivet må få rammevilkår som sikrer internasjonal konkurranseevne. Sammenlikningen viser ikke bare at fylkene har hatt en liknende utvikling, men at de også har mange av de samme verdiene, målene, strategiene og satsningsområdene for 2000- tallet og fylkets utvikling. Særlig næringsutvikling blir vektlagt. Av verdier er det bærekraftighet og miljøhensyn som går igjen. Slike verdier stod og står fortsatt sterkt i Norge, så dette kommer ikke som noen stor overraskelse.

En analytisk svært interessant detalj er at der hvor disse to planene skiller seg mest, er nettopp i omtale om og utredning av det internasjonale engasjementet. Der hvor Aust- Agder har et eget kapittel satt av til hvordan de ønsker å bruke sine eksisterende samarbeider og strategier for hvordan engasjementet skal utvikles, er Telemarks fokus på internasjonalisering fraværende etter andre kapittel. Der hvor Aust- Agder har klare målsettinger for sitt engasjement, med definerte internasjonale aktører og strukturer som skal hjelpe dem å nå målet, har Telemark i sin handlingsplan ikke nevnt en aktør utenfor Norges grenser. Leser en fylkesplanene til de to fylkeskommunene får man derfor et inntrykk av at Aust- Agder er det mest internasjonalt orienterte og engasjerte fylket. Min analyse av dette konkluderer med at dette ikke stemmer.

Det er ikke dermed sagt at fylkesplanene ikke har betydning for det internasjonale engasjementet innad i fylkene. Tvert imot kan en finne klare likheter mellom de visjoner og målsettinger som finnes i fylkesplanene, og de som går igjen i de ulike prosjektene og samarbeidene som fylkene har. Derimot finner jeg ingenting i planene som tilsier at forskjellene i engasjementet kan forklares med forskjeller i fylkesplanene. Til dette er de alt for like. Når det i tillegg viser seg at der de er ulike, nettopp på det internasjonale engasjementet, at omfanget hos det fylket som har mest omtale av dette i planen, Aust- Agder, er mindre enn hos Telemark, da vil jeg konkludere med at problemvariabelen faller.

5.3 Planer/strategier

Planer/strategier- variabelen er en svært beslektet variabel med den foregående, men skal fokusere på en annen del av dokumentasjonen. I stede for de store, overordnede strategiene skal jeg forsøke å finne klare strategier og planer for det internasjonale arbeidet. Spørsmålet videre blir ikke innholdet i disse, men hvorvidt de finnes innenfor det enkelte fylket. Hvorvidt det er en klar sammenheng mellom disse strategiene og planene, og det engasjementet som finnes vil bli kommentert, men ikke videre vektlagt. Det er ikke nødvendig at en slik strategi eller plan skal inneholde detaljerte forestillinger om konkrete målsettinger, eller problemer som må løses, men den må inneholde en plan for hvordan engasjementet skal drives. Hypotesen som utledes lyder *"Regioner med en plan/strategi for internasjonalt engasjement har et bredere og dypere engasjement enn regioner uten slike planer"*.

I Telemark, hvor internasjonalt engasjement er merkelig fraværende i fylkesplanen, begynte 2000- tallet med å bestille en evaluering av de prosjektene og samarbeidene som fylket hadde hatt til da. Engasjementet var relativt beskjedent. Som tidligere nevnt var Telemark med i NSC, CPMR, BSSSC og AER, samt hadde hatt to bilaterale samarbeid med regioner i Tyskland og Russland. Ikke alle disse hadde vært like vellykkede, deriblant forsøkene med samarbeid med Russland og Tyskland. Det internasjonale engasjementet hadde problemer med å finne sin plass i administrasjonen, og flere spurte seg hva som egentlig kom ut av møtene og

samlingene, som det tross alt ble brukt en del ressurser på. Frem til da hadde ingen konkrete resultater blitt oppnådd, og administrasjonen så ut til å bli utålmodige. Evalueringen resulterte i rapporten *"Å kunne eg fara frå Telemark"* (2000). Rapporten konkluderte med at det internasjonale engasjementet hadde vært for fokusert på å oppnå konkrete mål og løse konkrete problemstillinger at verdien som samarbeidene hadde ut over dette var gått tapt. Denne instrumentelle og nytteorienterte måten å forstå internasjonalt engasjement på trengte et alternativ. Rapporten foreslo at Telemark i fremtiden skulle fokusere mer på normative begrunnelser for det internasjonale arbeidet, og særlig læring burde få en større plass. Læring kan begrunnes både instrumentelt og normativt, og dette burde bli gitt en større plass i de fremtidige strategiske dokumentene. Rapporten ville legge til grunn en forståelse av det internasjonale engasjementet som først og fremst en arena for læring og oppdatering, som også har en beredskapsfunksjon i forhold til potensielle samarbeidsprosjekter, forvaltningsfokuserte så vel som markedsorienterte (2000: VIII). For at dette skulle oppnås var det viktig å forankre det internasjonale engasjementet i administrasjonen og lokalt i kommunene. Til nå hadde mange av rapportens informanter pekt på at internasjonalt arbeid lå på siden av kjernevirksomhetene til fylkeskommunen, og at det var en marginal gruppe som deltok og fikk utbytte av arbeidet. Det fantes få naturlige kanaler for kunnskapen og prosjektene til å spre sin verdi videre horisontalt og vertikalt i administrasjonen. Arbeidet lå i denne perioden under Regionaletaten. Strategiske valg ble gjort, og det ble bestemt at fylkeskommunen skulle satse på kommuner og skoler i arbeidet, nettopp for å styrke forankringen. 2004 kom BTV- samarbeidet inn i bildet. Med dette var det ikke lenger Telemarks strategiske valg alene som bestemte. Det internasjonale engasjementet skulle koordineres mellom de tre fylkene, og det var Telemark som fikk oppgaven. Det var også Telemark som drev størsteparten av det internasjonale engasjementet videre, med en strategi meislet ut sammen med Vestfold og Buskerud, men som i stor grad var tuftet på de ideene som Telemark hadde med seg inn i samarbeidet. Bjørn Reisz, nåværende leder av internasjonal gruppe i Telemark, ledet også dette arbeidet i BTV- samarbeidet. Derfor, da dette samarbeidet brøt opp i 2007, hadde det ikke store konsekvenser for strategien for det

internasjonale engasjementet til Telemark, som i dag i stor grad er en videreføring av det som ble gjort under BTV- samarbeidet.

Fra 2006 begynte Telemark et systematisk arbeid for å utvikle en egen, klar internasjonal strategi og plan for det videre internasjonale arbeidet. Til grunn for dette arbeidet lå blant annet Stortingsmelding nr. 12 (2006-2007), der regjeringen vektlegger internasjonalt arbeid som en viktig del av regionenes arbeidsoppgaver. I et brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 8.11.2006, skrives blant annet ”Regionalpolitikk er et område hvor det internasjonale elementet er helt sentralt”. Det fremheves at internasjonale avtaler, som EØS, stadig setter nye rammer som nasjonal regionalpolitikk må holde seg innenfor. Interreg trekkes frem som et godt kjent program som er med på å omdefinere og modernisere norsk regionalpolitikk både i forhold til arbeidsmåter, samarbeid, partnerskap og langsiktig tenkning. Interreg tilbyr en arena som kan være en god tilnærming til regionalpolitiske utfordringer hvor læring, kompetanseutvikling, erfaringsutveksling, nettverksbygging og politikikutvikling er en viktig del av utfordringene. Disse tankene skal i stor grad legge føringer på det strategiske arbeidet. Fylkeskommunen peker på deltagelse i de fora der politikktutforming/resolusjoner og faglige spørsmål blir diskutert og programmer utarbeidet, og der kontakter mellom regioner blir etablert, som de viktigste forutsetningene for å lykkes med sitt internasjonale arbeid.

I 2008 vedtok fylkestinget et dokument kalt ”Strategier for internasjonalt arbeid for Telemark fylkeskommune, 2008-2011”. I dette dokumentet redegjør Telemark for hva som skal vektlegges i det internasjonale arbeidet, og hvordan arbeidet skal drives. To resultatdimensjoner legges til grunn: en geografisk orientering – basert på en geografisk avstand/nærhetsbetraktning, og en tematisk orientering – basert på problemstillinger og satsningsområder. Disse satsningsområdene er at Telemarks internasjonale arbeid skal:

- bidra til at det regionale nivået styrkes og får større påvirkningskraft nasjonalt og i Europa
- bidra til at samarbeidsrelasjonene med andre regioner i Europa blir flere og utvikles
- tilrettelegge for at [fylkets] samarbeidspartnere, kommuner, utdanningsinstitusjoner, næringsliv, kan ta ut merverdi gjennom samarbeid på tvers av sektorer og

forvaltningsgrenser med og i utenlandske regioner, blant annet ved prosjektutvikling/prosjektsamarbeid

ved å satse på

- å utvikle prosjekter internasjonalt med kommuner/andre instanser
- å utvikle næringslivet med et internasjonalt perspektiv
- infrastruktur
- utdanning/skoler
- (politikk) arenaer

Igjen har hvert av disse satsningsområdene egne mål og virkemidler, og satsningsområder. Igjen blir det for mye å ta med alle disse i oppgaven.

Satsingsområdene under hovedsatsningsområdene spenner fra konkrete infrastrukturer, som Torp Lufthavn, til innovasjon og utvikling innenfor næringslivet. Det understrekes at strategiene for det internasjonale arbeidet skal bidra til å nå målene i Telemarks øvrige planer, som fylkesplanen. Dette er avgjørende for hvordan fylkeskommunen implementerer det internasjonale arbeidet i administrasjonen.

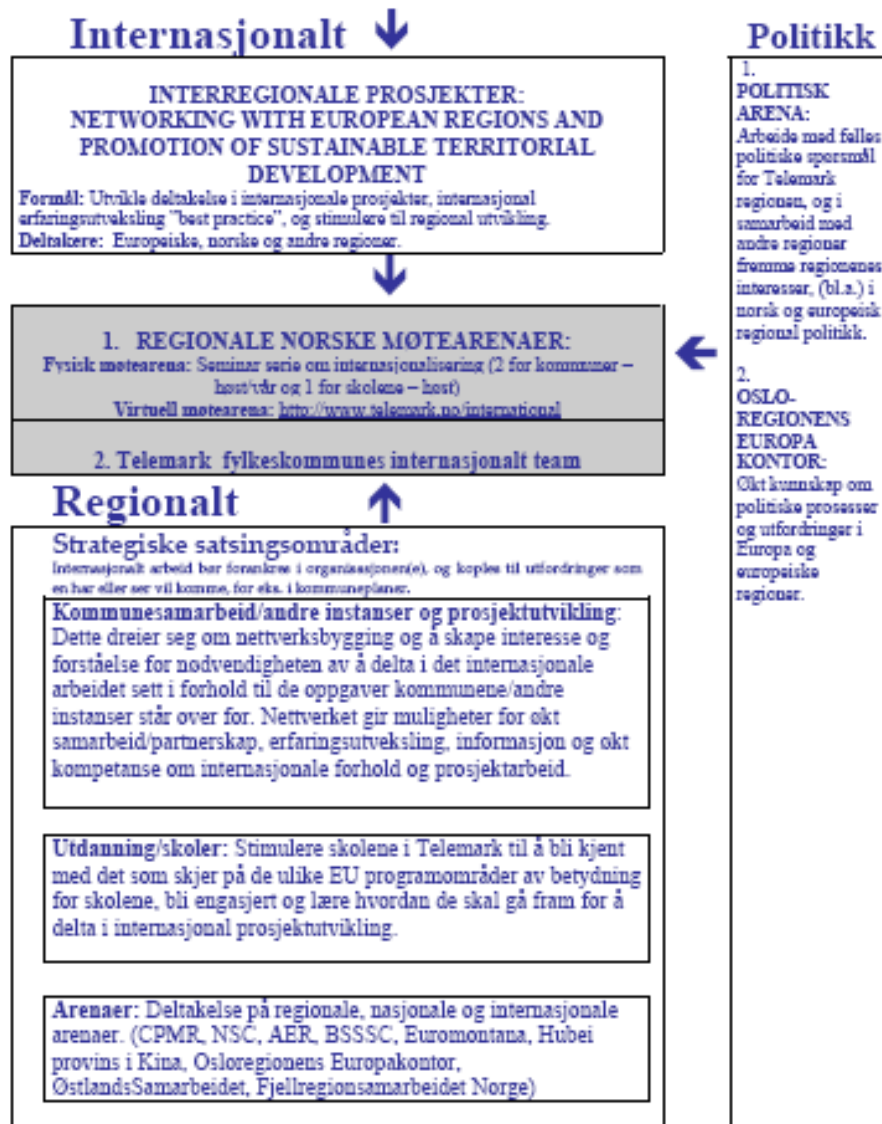
Fylkeskommunen har et eget internasjonalt team, ledet av Bjørn Reisz. Denne gruppen har, naturlig nok, ansvaret for det internasjonale arbeidet. Hovedansvaret er å assistere det politiske nivå i forhold til deltagelse i internasjonale organisasjoner, sikre informasjonsflyt, kompetanseutvikling, og erfaringsutveksling internt i Telemark og i forhold til samarbeidspartnere, noe som også omfatter EU-programmene, og assistere i forhold til konkrete interregionale aktiviteter (prosjekter, nettverk, konferanser med mer). Ut over dette har det internasjonale teamet stor politisk autonomi, men plikter å informere fylkestinget når det tas avgjørelser av betydning for fylket. Modellen for Telemarks internasjonale engasjement oppsummeres slik:



TELEMARK FYLKESKOMMUNE

Versjon: 22/04/08

Arbeidsmodellen til det internasjonale arbeidet



Figur 5.1 Telemark fylkeskommunes internasjonale arbeidsmodell

Som arbeidsmodellen viser er det to ting som går igjen i planen for det internasjonale arbeidet. Det ene er fokuset på nettverk og arenaer, det andre er forankringen, med klare henvisninger til viktigheten av deltagelsen fra kommuner og andre instanser under fylkeskommunen. Sentralt i modellen står det internasjonale teamet, som en gruppe der informasjonen om internasjonale muligheter, regionale ønsker og andre institusjoners forespørsler møtes. For å gjennomføre dette i praksis har

fylkeskommunen laget en mal for prosjektutvikling. Før en prosjektskisse foreligger, gjennomfører en kommune en "Løft"- analyse. En løft- analyse kartlegger utfordringer og muligheter for vekst, med vekt på næringsstrukturer, demografiske og kulturelle forhold. På bakgrunn av funnene i analysen formidler fylkeskommunen kontakt med potensielle partnere hvis region har liknende utfordringer og legger til rette for møter. Det er på disse møtene at konkrete prosjektplaner utarbeides, og fylkeskommunen bidrar med veiledning i søknadsprosessen. Et sentralt moment for et prosjekt er at det skal ha en merverdi. Den direkte prosjektstøtten som mottas er underordnet. Det er den merverdien som skapes av de investeringene som gjøres av prosjektmidlene som er drivkraften bak deltagelse i prosjekter. Fylkeskommunen anser tilgang på kompetanse som mer sentralt for et prosjekt enn pengene. Prosjektpengene skal i all hovedsak støtte pågående aktivitet på områder det er naturlig at kommunen driver aktivitet, hvor målet er å utvikle disse aktivitetene i samarbeid med andre regioner med samme muligheter og utfordringer. Slik er ikke alltid prosjektene til for å løse konkrete oppgaver eller problemer, men heller for å utvikle muligheter. Gjennom prosjektene kan da Telemark fylkeskommune ta en rolle som ide- giver og samtalepartner, mens driftansvaret ligger på kommunene.

Elementene av denne strategien går klart igjen i flere av prosjektarbeidene som finnes i Telemark. Fylkeskommunen tar som regel klare tilrettelegger- roller i prosjekter, mens den i større grad tar ledende posisjoner i de store samarbeidsorganisasjonene. Det er også en klar utvikling i arbeidet, der det etter rapporten i 2000 tok grep og endret målsetninger i retning av læring, nettverk og merverdi. Telemark fylkeskommune ikke bare har, men bruker en tydelig strategi i sitt internasjonale engasjement.

Aust- Agder fylkeskommune begynte sitt strategiske arbeid i 2001, da det i fylkeskommunen ble behandlet en sak om fylkeskommunens internasjonale virksomhets mål og strategier (FT- sak 27/01). I vedtaket behandlingen resulterte i slås det fast at det er viktig for Aust- Agder fylkeskommune å delta i internasjonalt regionalt samarbeid etter evne. Deltagelsen skulle øke forståelse og vennskap over landegrensene, bidra til en mer bærekraftig utvikling, og øke kompetanse og nye

impulser som kan komme fylkets innbyggere til gode. Strategiene som ble vedtatt for å nå disse målene innebar vektlegging av å styrke demokratiske verdier, øke kompetansen om internasjonale forhold, særlig blant de unge, og spre kjennskap om Aust- Agder utenfor landets grenser, sikre biologisk mangfold og sosial trygghet, øke kompetanseoppbyggingen, egenutvikling og handelssamkvem i næringslivet samt arbeide for å få klarere politiske målsettinger og større praktisk nytteverdi inn i de internasjonale samarbeidsorganisasjonene som fylket deltar i og de bilaterale kontaktene som fylket har.

De demokratiske verdiene er omtalt som viktige i Aust- Agders internasjonale engasjement, særlig i forhold til Rezekne- samarbeidet. For å bedre forbindelsen med folk i andre land og gjensidig øke kompetansen om forhold i de respektive landene nevnes de videregående skolene som viktige aktører, som gjennom aktivt engasjement og deltagelse i internasjonale programmer er med på å øke kunnskapen om andre regioner, og også spre kunnskap om Aust- Agder. Hensynet til miljø og natur vektlegges, og knyttes spesielt opp mot langtransportert luft- og vannforurensning, som er temaer som opptar de fleste regioner rundt Nordsjøen og Skagerrak. Aust- Agder ønsker å bruke sitt medlemskap i NSC for å fremme disse problemstillingene sammen med de andre, og utnytte de mulighetene Interreg gir for å løse disse i fellesskap. For næringslivet er strategiene å kvalifisere bedrifter til å møte internasjonal konkurranse, øke eksportsalget gjennom relasjonsbygging, kompetanseheving og utvikling av arbeidsredskap samt bidra til markedsintroduksjon og utprøvinger av nye markeder i utlandet. Disse strategiene har blitt vedtatt videreført hvert år, og er fortsatt gyldige. Strategiene er også, i motsetning til hos Telemark, godt forankret i fylkesplanen. Til tross for at Aust- Agder og Vest- Agder i 2007 slo sammen sitt internasjonale engasjement, finnes det ingen felles internasjonal strategi.

Det internasjonale engasjementet gjenspeiler strategien som ble vedtatt i 2001, samt det som står i fylkesplanen. De demokratiske verdiene og solidariteten styrer i stor grad Rezekne- samarbeidet, selv om bedre kår hos latvierne har gjort det enklere å gjennomføre strategier der begge regioner har utbytte. Fylkeskommunen bruker

medlemskapet i NSC aktivt til å fremme prosjekter som omhandler kultur og miljø, særlig gjennom sin deltagelse i kulturgruppen. Det som er mest fremtredende er Aust-Agders satsning på skoler og andre utdanningsinstitusjoner i sitt arbeid. Dette kommer tydelig frem i strategidokumentene og har stor verdi for fylkeskommunen. Å bestemme strategisk påvirkning på det internasjonale engasjementet er likevel svært vanskelig på bakgrunn av disse dokumentene, både hos Aust-Agder og hos Telemark. Det største problemet er at det er vanskelig å si noe om hvorvidt det er strategien som påvirker engasjementet, eller engasjementet som påvirker strategien. I begge fylker er det ofte at det engasjementet og samarbeidet har kommet før strategien. I hvilken retning denne påvirkningen går er uansett ikke avgjørende for oppgaven, som kun ønsker å se på hvorvidt strategiene finnes, men det er likevel verdt å påpeke.

Ut over dette er strategiene, som fylkesplanene, for de to fylkene påfallende like. Siden de utfordringer fylkene står overfor stort sett er de samme, er ikke dette overraskende. Begge fylkene har deltagelse og næringsutvikling som sine viktigste mål og strategier. Likevel er det flere steder hvor Telemark skiller seg klart ut. Fylket hadde i 2000 en ekstern evaluering av sitt internasjonale arbeid, som lå til grunn for flere av de strategiske valgene som ble gjort de kommende årene. Særlig skiftet fokus fra instrumentell resultatoppnåelse til normative sider ved deltagelse, og læring. Dette i motsetning til Aust-Agder, som i sitt strategidokument tok inn et punkt om at engasjementet måtte fylles med konkret innhold og større praktisk nytteverdi. Telemark fylkeskommune har også en klar arbeidsmodell for hvordan det internasjonale engasjementet skal drives, og en tydelig fremgangsmåte for å sikre at potensialet for merverdi skal være størst mulig i prosjektarbeidet. Sammenlikningen mellom de to fylkene viser at hypotesen om at en internasjonal strategi gir et bredere og dypere engasjement faller, fordi begge fylkene har slike dokumenter. Innholdet og utformingen av disse strategiene kan derimot se ut til å ha betydning, men her er påvirkningsforholdet så uklart at det er vanskelig å konkludere.

5.4 Lederskap/ildsjel

Den siste variabelen er vanskelig. Lederskap/ildsjelsvariabelen er ment å fange opp hvorvidt det er enkeltpersoner som er med på å påvirke hvordan det internasjonale engasjementet i fylkeskommunene ser ut. Variablene springer ut av en ide om at en leder kan ha betydning på to måter: den ene er en institusjonell betydning, hvor lederen bruker sin formelle posisjon til å ta avgjørelser og koordinere arbeidet som skjer i fylkeskommunen. Den andre er en mer symbolsk effekt, ved at allerede sentrale personer i fylkeskommunen engasjerer seg spesielt mye eller tar ledende posisjoner også i det internasjonale engasjementet. Dette vil gi arbeidet mer legitimitet og forankre engasjementet høyere oppe i fylkeskommunens systemer.

Denne variabelen gir derfor opphavet til hypotesen om at *”En fylkeskommune med et klart lederskap i det internasjonale engasjementet har bredere et bredere og dypere engasjement enn en fylkeskommune uten et slikt lederskap”*. En leder opererer ikke i et vakuum. Det er derfor også viktig å ta med enkelte strukturelle faktorer rundt lederen, for eksempel om det er andre rundt som jobber med det samme. Hvordan det internasjonale engasjementet er organisert ut over lederen vil derfor også bli diskutert.

I Aust- Agder fylkeskommune har ansvaret for det internasjonale arbeidet lenge vært spredt på flere avdelinger innenfor fylkeskommunen. I 2001 oppga Aust- Agder sine personalressurser brukt på internasjonalt arbeid til å være et halvt årsverk ved fylkesrådsmannens kontor, rundt ett årsverk i Regionalavdelingen, et kvart årsverk i helse- og sosialavdelingen og utdanningsavdelingen. Avregningen i utdanningsavdelingen tar dog ikke med det arbeidet som gjøres i skolene, da dette blir for vanskelig å regne ut grunnet den store frivillige innsatsen. Fylkesordfører og medlemmer av fylkesutvalget deltar i møter og på befaringer i forbindelse med Internasjonalt arbeid. Med til dette regnes det med at det får ca ett månedsverk. I 2001 hadde ikke fylkeskommunen store ressurser satt av til internasjonalt arbeid. Under fylkesrådsmannens budsjett var det satt opp ca 100 000 NOK , mens fylkesutdanningssjefen og fylkeshelsesjefen ikke hadde noen egen post for internasjonalt arbeid. Til reiser i forbindelse med internasjonalt arbeid ble utgiftene

dekket gjennom de vanlige reisebudsjettene. Utgiftene kunne variere alt ettersom hvor mange prosjekter fylket til en hver tid var involvert i.

Det var Regionalavdelingen som i stor grad drev det internasjonale engasjementet frem til 2007. Under denne avdelingen var prosjektene fordelt etter seksjoner. Kulturseksjonen deltok blant annet i SEAGIS, mens samferdselsseksjonen hadde deltagere i NTN. Helse og sosialavdelingen var involvert i all hovedsak i Rezekne-samarbeidet. I 2007 opprettet Aust- Agder og Vest- Agder et eget internasjonalt sekretariat. Det første året bemannes dette sekretariatet av to personer, John Halvard Eide fra Vest- Agder og Tor Arne Johansen fra Aust- Agder. Koordinator er Eide. I 2008 opprettes et styre for det internasjonale sekretariatet, med fire medlemmer: Styreleder John Stokkan fra Vest-Agder fylkeskommune, nestleder Kirsten Borge fra Aust-Agder fylkeskommune, medlem Ola Olsbu fra Aust-Agder fylkeskommune og medlem Wenche Bustø fra Vest-Agder fylkeskommune. Eide fungerer fortsatt som koordinator. Formålet med sekretariatet er å samordne fylkeskommunenes internasjonale arbeid slik at de samlede ressursene kan utnyttes mer effektivt. De viktigste oppgavene sekretariatet har er å overvåke utviklingen, formidle informasjon, koordinere den internasjonale virksomheten og gi råd om deltagelse i internasjonale prosjekter, organisasjoner og nettverk. Viktige samarbeidspartnere for sekretariatet er kommunene, næringslivet, universitets- og forskningssektoren og andre aktuelle interessenter i Sør- Norge. Sørlandets Europakontor har også et tett samarbeid med sekretariatet.

Telemarks internasjonale engasjement har også vært gjenstand for omorganiseringer. Tidligere lå mesteparten av arbeidet under Regionalavdelingen, som i Aust- Agder. Under BTV- samarbeidet ble engasjementet koordinert med Vestfold og Buskerud. Under dette arbeidet var det i all hovedsak Telemark som drev det internasjonale engasjementet.

Telemark har i dag et eget internasjonalt team. Dette teamet består av Bjørn Reisz, som er leder, Dawn Syvertsen, Lars Haukvik, Thrond Kjellevoid og Vibeke Jacobsen. Av disse er Haukvik og Jacobsen stort sett bundet opp i NSC- sekretariatet. Ut over

dette har hvert medlem definerte oppgaver. Kjellevold og Syvertsen har kommunesamarbeid som sine hovedoppgaver. Reisz har i større grad oppgaver knyttet mot samarbeidene og organisasjonene fylkeskommunen er deltagere i. Det viktigste ved Telemarks organisering er kontinuiteten. Selv om engasjementet har blitt omorganisert, er det stort sett de samme personene som går igjen i ledende posisjoner. Særlig Bjørn Reisz har vært lenge involvert i engasjementet.

Organiseringen har hatt mye å si for prosjektutviklingen i kommunene og de andre instansene i fylkeskommunen, som alltid har hatt en ressursperson å henvende seg til. Prosjektene og samarbeidene inkluderer også personer fra andre avdelinger i fylkeskommunen, men det er som regel alltid en fra internasjonalt team som er prosjektleder. Dette gir store fordeler i henhold til koordinering og informasjonsspredning.

Gunn Marit Helgensen har hatt stor betydning for det fylkeskommunale engasjementet, og er det nærmeste en ildsjel Telemark har. Bjørn Reisz trekker frem hennes personlige engasjement som svært avgjørende for det internasjonale engasjementet. Gjennom sin posisjon som fylkesordfører har hun sikret at engasjementet har fått en forankring på høyeste politisk nivå, og hun sikrer videre satsning og samler politisk vilje til videre engasjement.

Å måle effekten av enkeltpersoners eller gruppers innflytelse på et fylkes internasjonale engasjement er ikke lett. På bakgrunn av denne korte sammenlikningen vil jeg si at hypotesen om at et engasjement spredt på flere utvalg eller grupper gir et grunnere og smalere engasjement. Dette kan komme av koordineringsproblemer, eller at de ansvarlige i de ulike gruppene prioriterer vekk de internasjonale oppgavene for mer interne arbeidsoppgaver. Å ha en internasjonalt ansvarlig i fylket, som ikke har andre oppgaver i tillegg, kan synes å ha en positiv effekt på både dybde og bredde i engasjementet, men det er neppe nok. Kompetansen som opparbeider seg hos den eller de internasjonalt ansvarlige må ha kanaler for å nå ut i kommunene og til de andre delene av administrasjonen, dersom engasjementet ikke skal bli marginalisert. I Telemark spiller fylkesordfører en sentral rolle. Aktiv deltagelse og prosjektplanlegging med fylkeskommunal veiledning er også en god måte å spre

informasjon og kunnskap. På dette feltet kan det se ut som om Telemark har kommet lenger enn Aust- Agder.

6. Oppsummering og konklusjon

Oppgavens hovedtema er ”Hva gjør norske fylkeskommuner ute i Europa”? For å finne svar på dette har jeg delt temaet opp i tre problemstillinger: *”Hva er de to fylkeskommunenes motiver for internasjonalt engasjement?”*, *”Hvordan skiller de to fylkeskommunenes internasjonale engasjement seg fra hverandre?”* og *”Hvilke faktorer kan forklare forskjellene mellom to fylkers internasjonale engasjement?”* For å besvare disse problemstillingene valgte jeg ut to fylkeskommuner, Aust- Agder og Telemark, for å sammenlikne disse. Casene ble valgt med utgangspunktet i en del sentrale geografiske og demografiske variabler, som gjorde dem til gode caser å sammenlikne for mitt formål. Teoretisk har jeg trukket på europeisk integrasjonsteori. Flere av de sentrale ideene som ligger til grunn for variablene, særlig omkring motivene fylkeskommunene kunne ha for å delta på den internasjonale arenaen, er hentet fra teorier om integrasjon som bruker land som enheter. Dette har representert en utfordring, men ved hjelp av adaptasjon og abstrahering av sentrale aspekter som ikke er spesifikt knyttet til størrelse på enheten, har jeg funnet et bruksområde for teoriene også på så små regioner som norske fylker. For å forklare hvordan slike regioner i det hele tatt ble relevante for deltagelse i på den internasjonale arena, da spesielt i Europa, har jeg vist til hvordan EU har bygget opp strukturer for regioners deltagelse. Særlig har jeg vektlagt fremveksten av Regionkomiteen og strukturfondene. Dette er helt sentrale elementer i hvordan Europas regioner ble bevisste på sine muligheter, samtidig som de geografiske bestemmelsene innenfor fondsstrukturen gjorde at nye regioner ble definert og trukket inn på europeisk politisk nivå. For Norges del, som fortsatt ikke er medlem, var fremveksten av strukturfondenes mål 3 viktig. Dette målet er i større grad knyttet til prosjektutvikling og arbeid, og har ingen geografiske egenskaper som diskriminerer deltagere. Som ikke- medlemmer kan ikke norske regioner selv foreslå prosjekter, men kan søke sammen med andre regioner fra medlemsland. Strukturfondene, som nå disponerer mer enn 75% av EUs budsjett, har lokket flere nye regioner ut fra sine territorier. Med den jevne økningen i resurser fondene har hatt, har interessen for disse økt.

Når strukturer møter kapasitet oppstår integrasjon. For å besvare problemstillingen om hvordan de to fylkeskommunenes internasjonale engasjement skiller seg fra hverandre har jeg hatt en gjennomgang av begge fylkeskommunenes internasjonale engasjement. Dette har jeg gjort ved å beskrive dem på to dimensjoner. Den ene er bredde, den andre er dybde. Gjennomgangen viser at Telemark fylkeskommune hadde et markant bredere og dypere engasjement enn Aust- Agder. Dermed var problemstillingen besvart, og grunnlaget var lagt for analyse av *hvorfor* de to fylkeskommunenes internasjonale engasjement var så forskjellige. For å besvare denne problemstillingen tok jeg for meg fire variabler, som også ville avsløre hvilke eventuelle motiver fylkeskommunene skulle ha for å engasjere seg internasjonalt. Variablene er ”ressurser”, ”problemer”, ”planer/strategier” og ”lederskap/ildsjelsfaktoren”. Særlig forskjeller i ressurser, problemer og planer/strategier ville gi et innblikk ikke bare i hvorfor engasjementet var forskjellig, men identifisere regionspesifikke elementer som kunne gi motiver. Problemstillingen er derfor besvart som en gjennomgang av de to fylkeskommunenes egenskaper på de tre variablene.

Til slutt har oppgaven kommet til siste problemstilling. Hvilke av variablene forklarer best forskjellen i den forskjellen oppgaven har funnet i det internasjonale engasjementet til de to fylkeskommunene? Null- hypotesen er forkastet, og dermed står vi igjen med de fire overnevnte variablene. Disse kan grovt sett deles inn i tre kategorier: Den første kategorien er ”problemer/muligheter”, og omfatter hvilke ressursgrunnlag fylkeskommunene har og hvilke problemer de står overfor. Et godt ressursgrunnlag gir utgangspunktet for et større internasjonalt engasjement, men et dårlig ressursgrunnlag kan gi insentiver om å nyttegjøre ressursene som er tilgjengelige gjennom strukturer som Interreg, og kan gi letter innpass. Derfor kan ressurser, store som små, være både negativt og positivt for et internasjonalt arbeid. Problemer representeres av spesielle utfordringer, og kan knyttes til strukturelle forskjeller som konkurranseutsatt næringsliv, store andeler arbeidstagere innefor spesielle næringsgrupper eller rett og slett klimaproblemer som resultat av forurensende naboer. Min analyse viser at det er vanskelig å konkludere fordi ikke alle hypotesene lar seg bekrefte eller avkrefte. Økonomivariabelen har en tosidighet

ved seg, ved at det fylket som har dypest og bredest internasjonalt engasjement, Telemark, er det fylket med størst overskudd i driftsresultat som prosent av driftsinntekter. Det er derimot svært liten forskjell i frie midler per innbygger, som jeg argumenterer for bedre kan forklare hvor mye et fylke har å bruke på sitt internasjonale engasjement. Dermed mister ikke den økonomiske variabelen all sin kraft, da det godt kan tenkes at det ressursmessige bedre grunnlaget til Telemark gir et dypere og bredere internasjonalt engasjement. Det kan derimot vanskelig argumenteres for at Aust- Agders relative ressurs svakhet har drevet dem ut i Europa og mot pengepotten som EU gjennom Interreg tilbyr. Når det gjelder problemer de respektive fylkene står overfor har jeg i analysen vist at disse er svært like, både i det som kan sies å være reelle problemer knyttet til utviklingen i regionen, og det som er problemer rundt områder som miljø, natur og kultur. Denne variabelenes hypoteser er dermed tilbakevist, og variabelens forklaringskraft svekket. Det er uten tvil enkelte elementer som kunne legges under denne variabelen som min datainnsamling og analyse ikke fanger opp. Blant disse finner vi en dypere analyse av eksportindustri og internasjonalt eksponerte bedrifter og næringer i de respektive fylkene. Når disse elementene ikke er tatt med er det fordi oppfatningen om problemene rundt disse sektorene er relativt like, noe som analysen av neste kategori av variabler viser. Økt internasjonal konkurranse forsitt næringsliv og tilrettelegging for bedrifter til å øke eksporten av sine varer til utlandet er problemstillinger begge fylkene legger stor vekt på. Realitetene som ligger til grunn for disse problemstillingene er på ingen måte uviktige, men veier ikke like tungt på grunn av den tydelige politiske prioriteringen.

Den andre kategorien variabler kan betegnes som instrumentelle variabler. Dette omfatter planer og strategier for det internasjonale arbeidet. Begge fylkene har politisk vedtatte planer og strategier som skal legge føringer for det internasjonale engasjementet. Disse strategiene og planene er til alt overmål også ganske like, både i utforming og i tematikk. Dette er ikke kommer som noen overraskelse, siden fylkene har hatt den samme utviklingen og ser de samme problemstillingene for fremtiden. Det er ingen tvil om at det er klare sammenhenger mellom planene og strategiene, og det internasjonale engasjementet som finnes i fylkene. Planene, strategiene og

prosjektene og samarbeidene har som regel klare røde tråder. Det er derimot uklart i hvilken retning denne sammenhengen går. Det er liten tvil om at begge fylkene hadde internasjonale koblinger før de hadde strategier. Aust- Agder påpeker også dette i sine dokumenter at behovet for en strategi var et resultat av et økende internasjonalt engasjement. Planene og strategien må derfor sies å være svært påvirket av det internasjonale arbeidet like mye som det har påvirket det. Det faktum at strategien og målsettingene har stått urørt siden 2001, og Aust- Agders internasjonale engasjement slettes ikke har utviklet seg på den måte som fylkeskommunen trodde, må derfor finne forklaringer andre steder. Telemarks strategiarbeid har hatt en helt annen utvikling. Etter evalueringen i 2000 ble det tatt strategiske valg, men i motsetning til Aust- Agder har disse flere ganger vært oppe til revisjon, av ulike grunner. Da Telemark, Buskerud og Vestfold gikk sammen i BTV- samarbeidet, tok Telemark med seg deler av strategien inn i prosjektet, men samtidig ble den tilpasset og koordinert med de andre fylkene. Da dette samarbeidet opphørte utarbeidet Telemark på nytt en egen strategi, og det er denne som gjør seg gjeldende i dag. En slik utvikling gir muligheter for en fortløpende tilpassning av strategiene, og åpner i større grad for prøving og feiling. I dag har fylkeskommunen en klar modell som beskriver engasjementet fra start til slutt, og en klar fremgangsmåte for prosjektutvikling. Dette har helt klart hatt en effekt på både bredden og dybden i det internasjonale engasjementet til Telemark.

Aust- Agders internasjonale engasjement er godt forankret i fylkesplanen. Noe overraskende er Telemarks engasjement ikke det. Tvert imot er de fleste referanser til internasjonale prosjekter, organisasjoner og andre aktuelle parter påfallende fraværende. Hvordan dette henger sammen med at Telemark likevel har et mye bredere og dypere engasjement enn Aust- Agder er vanskelig å svare på, men det svekker variabelens forklaringskraft.

Alt i alt er variabelens forklaringskraft liten. Telemarks plan- og strategiarbeid har hatt mer å si for fylkets internasjonale engasjement enn det har i Aust- Agder. Dette forklares likevel ikke på bakgrunn av eksistensen av slike planer og strategier, som er

det som omtales i hypotesene som tilhører variablene. Jeg vil derfor argumentere for at betydningen av instrumentelle variabler å være liten.

Den siste variabelen er knyttet opp mot lederskap og personlig engasjement i form av ildsjeler. En slik variabel er ganske vanskelig å måle. Oppsummeringen av de to fylkenes engasjement viser at Telemark har to til tre personer som er sentrale i stort sett alt arbeidet som gjøres. Av disse er det to som har klare lederposisjoner. Det ene er Bjørn Reisz, som er leder for internasjonalt team. Hans institusjonelle betydning er vanskelig å argumentere mot. Reisz har vært en del av Telemarks internasjonale organisering i lang tid, og er den personen som sitter med mest erfaring og kompetanse på området. Hans team har klare roller og oppgaver, noe som gjør at informasjon får flyte uhindret og koordineringen av arbeider er enkelt. Både som person og sammen med hans gruppe har han fungert som en institusjonalisering av det internasjonale arbeidet, og gjort Telemarks engasjement mindre ad- hoc preget og mer strategisk basert. Sett i forhold til ”garbage can”- teorien, har han fungert som en kobler mellom relevante problemer, aktører og løsninger. Den internasjonale gruppen er godt integrert i den resterende administrasjonen, og Telemark har dermed redusert problemet fylkeskommunen hadde tidligere, at kunnskapen og kompetansen fra det internasjonale engasjementet ble for vanskelig tilgjengelig.

Den andre sentrale personen er Gunn Marit Helgesen. Hun har, sammen med sin rolle som fylkesordfører, påtatt seg stillingen som president i NCS. Dette viser tegn på et klart personlig engasjement, og gjør at det internasjonale engasjementet har en forankring på øverste politiske nivå. Samtidig som hun har påtatt seg en ledende organisatorisk rolle er hun også frontfigur for Hubei- samarbeidet. Dermed viser hun at internasjonalt engasjement ikke bare handler om posisjon og prestisje. Helgesen og Reisz har en stor betydning for både dybden og bredden i Telemarks engasjement.

Aust- Agder har på sin side ingen sentrale personer som stikker seg ut på samme måte. Det internasjonale engasjementet var lenge spredt på flere utvalg med relativt små ressurser satt av til arbeidet og få stillinger som hadde dette som en del av sin oppgaveportefølje. Det betyr nødvendigvis ikke at det ikke fantes og finnes personlig

engasjement for internasjonalt arbeid i fylkeskommunen. De tidlige samarbeidene til Aust- Agder har helt klart overlevd på engasjement fra personer både i og utenfor fylkeskommunens administrasjon. Aust- Agder har forsøkt å aktivisere sentrale personer i prosjektene, deriblant daværende fylkesordfører Oddvar Skaiaa og plansjef Ola Olsbu i NTN, og det vil være urettferdig å si at det var mangel på personlig engasjement eller lederskap som har gjort at dette ikke har fått effekter i form av flere prosjekter eller samarbeider der disse deltar. En grunn til at så få fylkeskommunalt ansatte deltar i Aust- Agders fylkeskommunale engasjement er eksistensen av de to regionale kontorene fylkeskommunen har interesser i. Det er en mulighet for at Aust- Agder følger sine synspunkter er tilstrekkelig representert gjennom disse kontorene.

Etter at Aust- Agder nedsatte et felles internasjonalt sekretariat med Vest- Agder har aktiviteten økt noe. Aust- Agder deltar nå i flere prosjektsøknader som ligger inne i Interreg- systemet, særlig det relativt nye Interreg IVA ØKS- programmet, som støtter prosjekter i Øresund- Kattegatt- Skagerrak- regionen. De opptrer også som lead partner i WiB- prosjektet. Om dette kan tas til inntekt for en bedre organisering av det internasjonale engasjementet er vanskelig å bestemme.

Konklusjonen på denne variabelen er at lederskap har en klar effekt positiv effekt på det internasjonale engasjementet. Telemark, som har både administrative og politiske ledere som deltagere, har et dypere og bredere engasjement enn Aust- Agder, som har en klar mangel på frontfigurer. Oppgaven står dermed igjen med en sterk, en middels og en svak variabel for å forklare forskjellen i det internasjonale engasjementet mellom de to fylkeskommunene.

Mitt bidrag til forskningen på regional integrasjon må være at det ofte kan lønne seg å se på variabler som ikke er rent instrumentelle, men at det kan være fruktbart å gå helt ned på mikronivå for å studere de prosessene som skjer inne i regionene. Særlig i små regioner kan en forvente å finne sterke effekter av enkeltpersoner som er svært interessante å få med i forskningen.

Paradoksalt nok er det her oppgaven også er svakest. Dette feltet fortjener mer oppmerksomhet enn denne oppgaven har avspist det med, og har behov for et bredere

teori- så vel som empirigrunnlag. En slik problemstilling bør følges opp med dypere intervjuer og en klarere ramme rundt enhetene som studeres. Denne oppgaven klarte så vidt å påvise personenes blote eksistens og en forventning om effekt. Tenk på de mulighetene som ligger i en mer grundig studie av disse lederne etter at de har blitt identifiserte. Det kan også være grunn til å tro at denne effekten er gjeldene på flere institusjoner, som skoler, idrettsklubber og lignende.

En forsiktig påstand fra denne oppgaven, for å oppsummere funnene blir *"par de rette personene opp med ressurser og strukturelle muligheter, og det vil bli et engasjement. Gi personene målsetninger, og engasjementet vil gjenspeile disse"*.

Kildeliste

Litteraturliste:

Aldecoa, Francisco and Michael Keating: "Introduction" i Aldecoa and Keating 1999 (red.) *Paradiplomacy in action. The Foreign Relations of Subnational Governments* London: Routledge

Baldersheim, Harald (m. f) (2001): *Norden i regionernas Europa*. Århus: Phønix-trykkeriet

Barrabés, Nuria (1998): Norske fylker i regionenes Europa: en studie av internasjonal aktivitet i tre fylker. Oslo: Masteroppgave UIO

Christiansen, Thomas (1996): "Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions". Publius: *The Journal of Federalism* 93-116

Cohen, M.D, James March and Johan P. Olsen: "A garbage can model of organizational choice"

[*Administrative Science Quarterly*, 17, 1 - 25.](#)

Harvie, Chrisotper (1994): *The Rise of Regional Europe*. London: Routledge

Hocking, Brian: "Patrolling the "Frontier": Globalization, Localization and the "Actorness" of Non-Central Governments" i Aldecoa and Keating 1999 (red.) *Paradiplomacy in action. The Foreign Relations of Subnational Governments* London: Routledge

Kristensen, Ole P. (1984): Privatisering: "Modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog?" *Nordisk Administrativt tidsskrift* 96 – 117

- 6.1** Lijphart, Arendt (1971): "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review*, vol. 65, no. 3: 682-693

March, J. G og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press

Marks, Gary (1996): *Governance in the European Union*. London: Sage

Meyer, John W. og Brian Rowan (1977): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, vol. 83, issue 2: 340-363

Keating, Michael (1997): "The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe". *Government and Policy* 1997, vol 15, p 383 – 398

Keating, Michael: "Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies" i Aldecoa and Keating 1999 (red.) *Paradiplomacy in action. The Foreign Relations of Subnational Governments* London: Routledge

Pfeffer, Jeffery (1977): "The Ambiguity of Leadership". *The Academy of Management Review*, vol. 2 no. 1: 104-112

Sandnes, Håkan T. og Arild Gjertsen: *Å kunne eg fara frå Telemark. Evaluering av regionaletaten i Telemark fylkeskommune sitt internasjonale engasjement*.

Nordlandsforskning – NF- rapport nr 25/2000

Internettkilder:

Telemark fylkeskommune:

www.telemark-fk.no (sist lest 21.05.09)

International Cooperation, Telemarks informasjonsbrosjyre om internasjonalt engasjement:

[http://www.telemark-fk.no/ITF-TFK/add/KnGWebsider.nsf/.XAppWPLookupNewsByUniversalID/32D3390BF6C722CCC125746D00281586/\\$FILE/International_Cooperation.pdf](http://www.telemark-fk.no/ITF-TFK/add/KnGWebsider.nsf/.XAppWPLookupNewsByUniversalID/32D3390BF6C722CCC125746D00281586/$FILE/International_Cooperation.pdf) (sist lest 21.05.09)

Aust- Agder fylkeskommune:

www.aa-f.kommune.no (sist lest 21.05.09)

Baltic Sea States Sub Regional Co-operation (BSSSC):

<http://www.bsssc.com/index.asp> (sist lest 21.05.09)

<http://www.bsssc.com/section.asp?id=85&pid=91> (sist lest 21.05.09)

<http://www.bsssc.com/section.asp?id=206&pid=77> (sist lest 21.05.09)

BESST. Business and Environment linked through Small- Scale Tourism

<http://www.besst.org/> (sist lest 21.05.09)

Connect BSR (CBSR)

<http://www.connectnorge.org/> (sist lest 21.05.09)

<http://www.bsrinterreg3a.net/templates/detail.php?id=100659> (sist lest 21.05.09)

Canal Link

<http://www.canal-link.com/welcome.php> (sist lest 21.05.09)

Euromountains.net

<http://www.euromountains.net/> (sist lest 21.05.09)

Farmers 4 Nature (F4N)

<http://www.farmersfornature.org/> (sist lest 21.05.09)

Forum Skagerrak

<http://www.forumskagerrak.com/> (sist lest 21.05.09)

Gateway to Guidance

<http://www.gatewaytoguidance.com/> (sist lest 21.05.09)

Inland Waterways of Europe

<http://www.vne-waterways.eu/home.21.0.html> (sist lest 21.05.09)

Innovation Circle

<http://www.innovationcircle.net/> (sist lest 21.05.09)

Nordic Transportpolitical Network (NTN):

<http://www.ntn.dk/> (sist lest 21.05.09)

Nordisk Informasjonskontor Sørlandet

<http://www.nordeninfo.no/om-kontoret.aspx> (sist lest 21.05.09)

North Sea Circle Route

<http://www.northsea-cycle.com/default.asp?id=1&mnu=1&lang=1> (sist lest 21.05.09)

North Sea Commision(NSC):

<http://www.northseacommission.info/> (sist lest 21.05.09)

PIPE- project

<http://www.pipeproject.no/> (sist lest 21.05.09)

Regional Policy – Inforegio:

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm (sist lest 20.05.2009)

SuPortNetII

<http://www.suportnet.org/> (sist lest 21.05.09)

Stratmos:

http://www.stratmos.no/stratmos/public/openIndex?ARTICLE_ID=100 (sist lest 21.05.09)

Sørlandets Informasjonskontor

<http://www.south-norway.be/> (sist lest 21.05.09)

Water City International

<http://www.watercity.org/> (sist lest 21.05.09)

Women in Business (WiB)

www.interreg-oks.eu (a) (<http://www.interreg-oks.eu/se/Menu/Kattegat%2fSkagerrak/Godk%C3%A4nda+projekt/Projektlista/Women+in+Business/detail/1>) (sist lest 21.05.09)

<http://www.interreg-oks.eu> (b) <http://www.interreg-oks.eu/se/Menu/Kattegat%2fSkagerrak/Godk%C3%A4nda+projekt/Projektlista/KIA+-+Kreativ+Interaksjon+i+Arbeidslivet/detail/1> (sist lest 21.05.09)

KOSTRA 2001-2008:

<http://www.ssb.no/kostra/stt/index.cgi?spraak=norsk®ionstype=fylkeskommune&nivaa=1&radnummer=0&faktaark=101040642883067®ioner=060000@2001,090000@2002,080000@2001,FKG02@2001,AFKUO@2001,AFK@&event=endre&kolonne=2&endre=aar&mal=aar> (sist lest 21.05.09)

Bearbeidede tall fra SSB (ssb.no): <http://www.ssb.no/emner/06/01/aku/tab-2009-04-29-21.html> (sist lest 21.05.09)

Andre mulitmedia- kilder:

Green Port:

Green Port CD- rom

Fylkeskommunale dokumenter:

Aust- Agder fylkeskommune:

Fylkestingsmelding 002/02- Fylkeskommunens internasjonale engasjement

Fylkestingstingssak 62/97- Fylkeskommunens internasjonale engasjement

Fylkestingsmelding 18/98- Fylkeskommunens internasjonale engasjement

Fylkesplanen 2000- 2003

Fylkestingssak 27/01- Fylkeskommunens internasjonale virksomhet – Mål og strategier

Fylkestingsmelding 08/2000- Fylkeskommunenes internasjonale engasjement

Fylkestingsmelding 002/02- Fylkeskommunens internasjonale engasjement

Fylkestingssak 034/04- Fylkeskommunens internasjonale engasjement

Fylkesutvalgssak 150/04- Ny samarbeidsavtale med Rezekne

Fylkestingssak 042/04- Det Skandinaviske Triangel- høring

Fylkesplan 2003-2007

Telemark fylkeskommune:

Prosjektplaner (PP): Sekretariat for Nordsjøkommisjonen, Hovedprosjekt

Fylkesplan 2002-2005

Strategier for internasjonalt arbeid for Telemark fylkeskommune, 2008-2011

Nasjonale dokumenter

Stortingsmelding nr. 12 2006-2007: Regionale fortrinn – regional fremtid

Privat korrespondanse:

Reisz, Bjørn (2009b): Privat e-mail korrespondanse

Johnsen, Tor Arne (2009): Privat e-mail korrespondanse

Cohen, M.D, James March and Johan P. Olsen: “A garbage can model of organizational choice” *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25

Vedlegg

Arbeidsstyrken og sysselsatte, etter region, kjønn, arbeidsstyrkestatus, tid og statistikkvariabel

			2000K1	2001K1	2002K1	2003K1	2004K1	2005K1	2006K1	2007K1	2008K1
			Personer	Personer	Personer	Personer	Personer	Personer	Personer	Personer	Personer (1 000)
08 Telemark	Menn	Personer i arbeidsstyrken	44	46	45	44	44	44	45	45	47
		Sysselsatte	42	43	43	41	42	42	43	43	45
	Kvinner	Personer i arbeidsstyrken	38	35	40	38	38	41	37	37	42
		Sysselsatte	38	34	38	36	36	37	35	36	40
09 Aust-Agdi	Menn	Personer i arbeidsstyrken	28	28	27	27	27	26	27	28	30
		Sysselsatte	26	26	26	26	25	25	26	27	29
	Kvinner	Personer i arbeidsstyrken	24	23	24	24	24	25	24	25	26
		Sysselsatte	23	22	23	23	23	24	23	24	25

Det skjedde en større omlegging av AKU fra januar 2006. For bedre å kunne sammenligne tallene for 1. kvartal 2006 med samme kvartal året før, er det for 1. kvartal 2006 også lagt inn tall basert på det gamle opplegget, så langt det lar seg gjøre, dvs uten noen endring i aldersgrense, aldersdefinisjon og i klassifiseringen av de ufrivillig permitterte. For en nærmere omtale av omleggingen, se egen artikkel. Fra 2006 ble aldersgrensen for å bli med i AKU senket fra 16 til 15 år. Samtidig ble aldersdefinisjonen endret fra alder ved utgangen av året til alder på referansetidspunktene for undersøkelsen. Tallene for 1. og 2. kvartal 2006 er korrigert 16.10.2006. Pga. feil i datafangsten er sysselsettingstallet blitt om lag 6 000 for høyt i 1. kvartal og 12 000 for høyt i 2. kvartal 2008. Dette slår ut i aldersgruppa 15-19 år og dermed også totalen 15-74 år.